

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

DES
ASSOCIATIONS
A BUT CHARITABLE

THÈSE

Pour le Doctorat ès-Sciences politiques et économiques

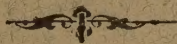
PAR

Etienne FOURNIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

(Concours de 1914, mention)



MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE

Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1919

DES ASSOCIATIONS

A

BUT CHARITABLE

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

DES
ASSOCIATIONS
A BUT CHARITABLE

THÈSE

Pour le Doctorat ès-Sciences politiques et économiques

PAR

Etienne FOURNIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

(Concours de 1914, mention)



' MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE

Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1919



UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Brémont, Doyen, professeur de Droit administratif.
Charmont, professeur de Droit civil.
Chausse, professeur de Droit romain.
Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de
Droit international privé.
Moye, professeur de Droit international public.
Morin, professeur de Droit civil.
Bridrey, professeur de Droit romain.
Germain Martin, professeur d'Economie politique.
Ricol, professeur de Droit civil.
Donnedieu de Vabres, professeur de Droit criminel
(suppléé).
Perrot, professeur d'Histoire du Droit.
Dubois, chargé des fonctions d'agrégé. (Droit constitutionnel).
Becqué, chargé de cours suppléant de Droit criminel.
Bosc, chargé de cours de Droit romain (2^e année).
Vigié, Doyen honoraire.
Laborde, professeur honoraire.
Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Ricol, *président*.

Brémont.

Moye.

} *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DES ASSOCIATIONS

A BUT CHARITABLE

INTRODUCTION

Le développement de l'assistance est un des faits sociaux caractéristiques de notre époque. Il a son origine notamment dans les idées de solidarité et dans la renaissance du mouvement corporatif.

Le solidarisme, dont il ne faut pas exagérer la portée au point d'y voir le fondement d'une morale, n'est que la constatation de ce fait social, primordial, la dépendance mutuelle des hommes entre eux. L'importance de son influence dans le domaine juridique s'explique naturellement parce que ralliant divers besoins sociaux, il a contribué à arrêter ce puissant courant d'individualisme qui dominait notre organisation économique.

On peut en dire autant du mouvement associationniste. Solidarisme, corporatisme ne sont pas des idées neuves ; elles ont leur origine dans les nécessités sociales de tous les temps, et sous différen-

tes formes se sont manifestées à toutes les époques. Si dans le monde contemporain leur rôle paraît plus prépondérant, c'est que le besoin en a été rendu plus urgent par la constitution économique de la société, par l'état actuel de la famille et l'intensité du *struggle for life*. « Les institutions d'assistance, a écrit M. Charmont, deviennent surtout nécessaires sous le régime de la liberté du travail ; les engagements permanents, le patronage, ne laissent pas l'ouvrier exposé aux mêmes risques. De même, l'organisation de la famille influe sur le développement du paupérisme et, par contre-coup, sur celui des œuvres charitables. La famille patriarcale, la famille souche restent un centre permanent de protection, auquel tous les membres peuvent recourir dans les épreuves de la vie. Au contraire, dans la famille instable, l'adulte dispensé de pourvoir aux besoins de ses proches peut arriver à une situation élevée s'il est habile et heureux, mais ne peut espérer aucun secours s'il échoue. Dans ces conditions, la charité apparaît comme l'unique remède (1) ». Et qu'on ne dise pas que l'assistance a fait son temps et qu'elle doit faire place à l'assurance. Ce serait oublier que « les assurances sociales et les soi-disant mutualités sont elles-mêmes toutes pénétrées d'assistance, puisqu'elles ne fonctionnent qu'avec les subventions de l'Etat, c'est-à-dire des contribuables, avec les contributions imposées aux patrons ou celles volontaires des membres honoraires et des

(1) Charmont, Le droit et l'esprit démocratique, p. 110.

donateurs. Du reste, c'est une erreur de présenter l'assurance comme un moyen d'abolir la misère : elle est seulement un moyen réparatif » (1). Ce caractère lui est d'ailleurs commun avec les œuvres charitables.

En matière de bienfaisance, les idées de solidarité ont eu leur action à la fois sur le législateur et sur la charité privée. L'assistance publique obligatoire a été organisée. L'administration ne s'est pas contentée de donner des subventions ; elle a établi l'assistance médicale gratuite (lois 15 juillet 1893, 17 avril 1906) ; l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables (lois 14 juillet 1905, 31 décembre 1907) ; le service des enfants assistés (loi 27 juin 1904). L'idée de solidarité a fait entrer le législateur dans la voie qu'il avait tracée lui-même autrefois en décidant qu'il assumerait les charges, relatives à l'assistance notamment, qui pesaient sur les biens ecclésiastiques qu'il s'appropriait. L'individualisme qui a prévalu pendant la plus grande partie du xix^e siècle faisait obstacle à l'exécution de cette promesse, de même qu'il a retardé le développement du mouvement associationniste.

Aux idées de solidarité et d'association la charité privée doit une transformation partielle. La bienfaisance pratiquée individuellement tend aujourd'hui à être remplacée par celle que l'on exerce par l'intermédiaire d'une association. Bien qu'on re-

(1) Charles Gide. Cours d'économie politique, 3^e édition, 1913, p. 804.

proche à l'aumône d'être médiocrement efficace et de favoriser la mendicité professionnelle, l'humanité connaîtra toujours, et à son honneur, cette belle manifestation de la charité, non seulement parce qu'elle a l'avantage de développer particulièrement le sentiment de la bienfaisance et qu'elle établit un rapport direct entre celui qui donne et celui qui reçoit, mais encore et surtout parce que les objections qu'on lui adresse porteraient aussi contre l'assistance en général. En effet, un degré de plus ou de moins n'y change guère, la bienfaisance collective et la bienfaisance individuelle peuvent se heurter à des duperies analogues et aux mêmes découragements à la vue de l'insouciance et de la prodigalité relative de beaucoup de pauvres gens. « La prévoyance semble une vertu propre aux classes moyennes, qui souvent même la poussent à l'exagération ; mais on est étonné, pour peu qu'on observe la vie des petits salariés, des gens de service, de les voir se livrer à des dépenses qui, dans nombre de familles aisées, passent pour des dépenses de luxe, qu'on évite ou qu'on se reproche. On en vient à se demander si dans ces conditions, l'assistance n'est pas malfaisante et propre à compromettre le développement des vertus pratiques essentielles » (1).

En réalité, l'assistance est un devoir de solidarité sociale qui s'impose aux particuliers comme à

(1) Belot. Charité et sélection. Leçon professée au Collège Libre des sciences sociales, 1899 ; *Morale sociale*, p. 116.

l'administration. Vis-à-vis de celle-ci elle constitue au profit de l'assisté une « aptitude à bénéficier des avantages de l'assistance publique..., un statut réel qui permet à l'indigent de profiter des services organisés, mais qui ne lui donne aucun droit de réclamer des secours en dehors du fonctionnement des services organisés » (1). Il est évident que cette bienfaisance légale doit être aidée par les généreuses initiatives des particuliers et des associations. Et d'abord l'assistance publique précisément parce qu'elle est un service public, trouve comme limitations celles qui s'imposent à la fonction publique en général, notamment des considérations budgétaires. D'autre part, elle ne suffit pas à la tâche, car « elle ne peut se charger que du strict nécessaire et laisse à la charité privée, beaucoup plus ingénieuse et plus variée dans ses ressources, tout ce qui dépasse ce minimum : il reste encore à celle-ci une marge de misères et de souffrances plus que suffisante pour absorber son activité » (2). Il importe d'ailleurs de remarquer que « le soulagement de la pauvreté est une œuvre plus encore d'assistance morale que d'aide matérielle » (3). D'autre part, « l'assistance privée, comme le dit M. Lerolle, a le mérite d'atteindre le but que l'assistance pu-

(1) Hauriou. Précis de droit administratif, édition 1914, p. 585.

(2) Charles Gide, *op. cit.*, p. 800.

(3) Paul Leroy-Beaulieu. Traité théorique et pratique d'économie politique, 5^e édition, 1910, tome IV, p. 557.

blique manque, d'être toujours une initiatrice. En effet, plus libre dans ses méthodes, moins gênée dans son action, elle crée des œuvres nouvelles, trouve des inventions charitables dont elle fait l'expérience et qu'adopte ensuite l'assistance publique. On peut dire sans exagération que toutes les œuvres d'assistance publique sont nées, plus ou moins directement, des œuvres privées » (1).

Au surplus, l'assistance touche à la science économique et dans ce domaine, en principe, l'expérience a démontré que l'Etat, en vue de la bonne santé de l'organisme social, loin de se substituer aux initiatives privées, doit les susciter et faire appel à leur concours. Le législateur est entré dans cette voie, et il convient de s'en féliciter. La loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés dispose que le tribunal peut confier ces enfants à des associations de bienfaisance et leur remettre l'exercice des droits de puissance paternelle. En matière de prévoyance sociale, la loi du 5 avril 1910 admet divers organismes privés et spécialement des sociétés de secours mutuels à assurer directement par leurs adhérents les retraites ouvrières et paysannes qu'elle établit. La loi du 27 juillet 1917 instituant des pupilles de la nation fait entrer dans l'office national des délégués de groupements sociaux pri-

(1) Lerolle. Discours à la Chambre des députés, 1^{re} séance du 11 juin 1912. *Journal officiel* du 12 juin 1912, p. 1382.

vés, notamment des délégués des sociétés de secours mutuels, des délégués des associations philanthropiques ou professionnelles exerçant le patronage des orphelins de la guerre. Les offices départementaux que la loi établit comprennent des représentants élus par les établissements de bienfaisance privés, des délégués élus par les membres des associations philanthropiques ou professionnelles exerçant le patronage des orphelins de la guerre. Ces exemples, susceptibles d'assouplir notre droit administratif, doivent inspirer le législateur et l'inviter à favoriser l'entente entre les services publics d'assistance et la bienfaisance privée. Cette collaboration serait très féconde, elle éviterait une déperdition de forces et de ressources et par un mutuel et discret échange de renseignements elle serait en mesure de lutter efficacement contre le parasitisme professionnel encouragé par le cumul des secours qui a des résultats déplorables.

Cette entente est réalisée en Angleterre et aux Etats-Unis par la méthode des *Charity organization Societies* et en Allemagne avec le célèbre système dit d'*Elberfeld*, inauguré dans cette ville vers le milieu du xix^e siècle, en réalité aux origines anciennes car on les rattache à la tradition mosaïque et à la pratique de l'Eglise primitive. L'assistance est pratiquée à domicile par un très grand nombre de particuliers qui exercent les fonctions de curateurs des pauvres et font des visites, chacun dans sa petite circonscription. La municipalité fournit les fonds et contrôle. Il faut retenir de ce système qu'il

serait utile que l'administration en France collaborât avec la charité privée, par l'intermédiaire des associations.

Il n'est pas douteux en effet que les initiatives charitables des particuliers n'aient intérêt à se grouper. Certainement la charité doit devenir de plus en plus sociale. Et l'assistance organisée « est, ou devrait être, en principe, plus puissante et moins onéreuse, mieux informée, et par conséquent plus équilibrée, plus proportionnée aux vrais besoins, plus équitablement répartie que ne peuvent être les secours purement individuels » (1).

Les associations sont les auxiliaires indispensables des services publics dans cet art de la bienfaisance « qui demande non seulement beaucoup de bonne volonté, mais encore beaucoup de désintéressement et d'indépendance d'esprit. Il est bien certain que si la bienfaisance officielle ne veut pas se dépouiller de certaines habitudes d'esprit étroit, que si elle veut, à elle seule, assumer toute besogne sans connaître la charité libre, elle commet une lourde faute » (2).

Les associations à but charitable font œuvre de rapprochement entre les différentes classes de la société. De la multitude des fondations et des œuvres d'initiative privée découle « une sorte d'ennoblissement et de moralisation de la fortune, dit M.

(1) Belot. Charité et sélection; Leçon professée au Collège libre des sciences sociales, 1899; Morale sociale, p. 131.

(2) Paul Strauss. Assistance sociale, 1901, p. 244.

Paul Leroy-Beaulieu; il en résulte aussi, entre les hommes de situation inégale, des rapports reposant sur autre chose que la contrainte » (1).

C'est sous ces multiples influences que les associations de bienfaisance se sont développées et qu'elles sont appelées à prendre plus d'extension. Les souffrances causées par la guerre de 1914 ont mis en lumière leur nécessité, en même temps qu'elle a attiré spécialement l'attention du législateur sur ces œuvres.

En présence de cet heureux développement des associations de bienfaisance, il convient de se demander si l'évolution du droit a correspondu en tous points, aux nécessités sociales.

Or « on ne peut bien comprendre les institutions actuelles que si l'on connaît celles qui les ont précédées et préparées; comme le disait Leibniz, le présent est plein d'un passé et gros de l'avenir » (2). Aussi ne sera-t-il pas inutile d'exposer leur organisation d'autrefois.

De nos lois actuelles, elles n'ont pas reçu un régime pleinement satisfaisant; c'est ce qui résulte de l'étude de leur condition présente sous le rapport légal et fiscal.

Aussi des réformes paraissent-elles s'imposer afin que les associations de bienfaisance aient une

(1) Paul Leroy-Beaulieu. L'Etat moderne et ses fonctions, 2^e édition, 1891, p. 312.

(2) Marcel Planiol. Traité élémentaire de droit civil, 5^e édition, tome 1^{er}, 1908, introduction, p. 12.

situation juridique mieux en harmonie avec le but éminemment utile qu'elles poursuivent.

Ces considérations feront l'objet de nos trois divisions : historique, exposé critique et améliorations qui pourraient être apportées à leur capacité juridique.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

On connaît les traits caractéristiques de l'assistance publique en droit romain, distributions de vivres et de largesses par l'administration, établissements spéciaux de bienfaisance à partir du règne de Nerva, secours aux pères de famille indigents, assistance aux enfants.

La bienfaisance privée s'est développée sous la forme de fondations et d'associations. Les fondations étaient en droit romain classique de simples libéralités *sub modo*. Ce n'est qu'au Bas-Empire que des constitutions de patrimoines grevés d'affectations se réalisent sous la forme d'institutions autonomes, de propriétés indépendantes s'appartenant à elles-mêmes et fonctionnant en vue d'un but statutaire; tel est le type de la fondation proprement dite dont le principal exemple est donné par cette catégorie d'*universitates rerum* qualifiées par les textes de *piæ causæ*, personnes morales poursuivant un but d'intérêt général.

Les associations à but charitable englobées au Bas-Empire dans le groupe des *universitates personarum* étaient nombreuses dès le début de la Ré-

publique, sous la forme de petits collèges d'artisans, de confréries religieuses, de *collegia tenuiorum*, sortes de sociétés de secours mutuels qui assuraient à leurs membres notamment des enterrements convenables, *funeratitia*. A la simple condition d'avoir des statuts, toutes les associations étaient licites sous la République. La loi des XII Tables reconnaissait leur autonomie. Aucune autorisation préalable n'était nécessaire. Le Sénat ne pouvait intervenir qu'après la fondation de l'association pour annuler le statut ou *lex collegii* dont les dispositions auraient été contraires aux lois de droit public, ou pour dissoudre l'association. Encore ne peut-il dissoudre une association déjà existante qu'en invoquant des motifs légaux. Le contrôle administratif est réduit au minimum. C'est donc un régime de liberté, sous réserve de l'ordre public.

Se détournant de leur but, de nombreuses associations se laissèrent entraîner dans les luttes politiques et tenter par la brigade électorale, « la plus grande des plaies sociales de cette époque » (1). Elles se mirent à la remorque de Catilina. Sur la demande de Cicéron, le Sénat, en vertu de son droit de contrôle, supprima les associations existantes, sauf de très anciens collèges liés à l'administration romaine (64 av. J.-C.). Rétablies par la *Lex Clodia de collegiis*, en 58, sur l'initiative du tribun Clodius, les associations furent supprimées par César à la

(1) Joseph Drioux. Etude économique et juridique sur les associations, 1884, p. 7.

suite de nouveaux troubles. Comme Cicéron, il laissa subsister quelques très anciens collèges. Enfin, une loi d'Auguste, la *Lex Julia de collegiis* substitua au régime anormal de l'interdiction celui de l'autorisation préalable. A cette condition seulement désormais, les *universitates* obtenaient la qualité de personnes morales. Cependant ce système de concession par le législateur comporte des variétés. Pratiquement, on peut distinguer trois groupes d'associations à but charitable. En premier lieu, celles qui ont la forme de collèges funéraires bénéficient d'une autorisation générale, par avance. L'inscription de Lanuvium : « KAPUT EX SENATUS CONSULTO POPULI » nous en fournit la preuve, elle se rapporte à un *senatus-consulte* relatif à tous les collèges funéraires, mais à ceux-ci seulement. D'autre part, il y a les associations qui rentrent dans quelques catégories privilégiées ; elles sont autorisées en tant que catégories. « Pour ces groupes privilégiés, il suffit qu'une association de la catégorie visée se conforme aux conditions prévues par la loi pour qu'elle soit licite, sans avoir besoin d'autorisation préalable qui lui soit accordée à titre individuel » (1). Enfin pour toutes les associations autres que les collèges funéraires et celles qui rentrent dans des catégories privilégiées, une autorisation spéciale est nécessaire.

Quant à la capacité juridique, l'association l'a-

(1) Raymond Saleilles. De la personnalité juridique ; Histoire et théories, 1910, p. 65.

vait par cela seul qu'elle était licite, et avec toutes ses conséquences, notamment la séparation des patrimoines créée par la charte de l'association et n'existant que dans la mesure des dispositions statutaires. Seulement cette capacité juridique n'était pas entière au début de l'histoire romaine; son développement fut subordonné aux progrès du droit privé. Ainsi suppose-t-on que tous les locaux où se réunissaient les premiers collèges ne leur appartenaient pas, mais leur étaient prêtés. C'est seulement à l'époque impériale que les collèges ont pu acquérir sans distinction d'objet et par tous les modes du droit commun. L'évolution fut lente, puisqu'il faut arriver vers la fin du ^{II}^e siècle et au ^{III}^e siècle, à l'époque de Paul et d'Ulpien pour trouver chez les associations la possibilité d'une acquisition non seulement par l'intermédiaire de leurs esclaves, mais aussi par celui des administrateurs de ces *universitates personarum*. C'est ce que dit Ulpien : « *Sed hoc jure utimur, ut et possidere, et usucapere municipes possint, idque eis et per servum, et per liberam personam adquiratur* » (1).

Les cas de succession *ab intestat* intéressant une association sont exceptionnels. Elle recueillait les successions de ses affranchis dans la mesure des droits de succession des patrons. Elle pouvait demander au prêteur de leur accorder la *bonorum possessio* et de les mettre en possession de l'hérédité. On décida au Bas-Empire que la corporation

(1) Dig. 7 (41-2).

hériterait de ses membres à défaut d'héritiers légitimes ; ainsi les églises recueillaient-elles les successions *ab intestat* de leurs clercs.

Quant à la capacité d'être institué, la *factio testamenti* était refusée aux associations, car on les considérait comme des *personæ incertæ*, conséquence de la conception juridique de l'hérédité et du legs. Le Code de Justinien a maintenu cette règle sauf privilèges spéciaux pour certains corps. Les associations à but charitable eurent la faculté, à partir de Constantin, de recueillir des libéralités pour cause de mort. Alors seulement les associations de bienfaisance furent organisées d'une manière régulière et uniforme.

Bien entendu, elles pouvaient recueillir à titre gratuit, par donation. Ainsi recevaient-elles souvent un local pour leurs réunions, *schola*.

Les pouvoirs des administrateurs de ces personnes morales appelés *actores*, *syndici*, *curatores*, ne sont pas uniformes. Ils obéissent aux règles du mandat à défaut de conventions statutaires et l'on sait que l'association est maîtresse de ses statuts.

La bienfaisance était particulièrement pratiquée par des communautés chrétiennes qui se dissimulaient sous la forme de *collegia tenuiorum*. Les Eglises chrétiennes s'étaient chargées d'une mission nouvelle pour laquelle il fallait d'abondantes ressources, celle de secourir les pauvres. Jusque-là, les distributions d'argent et de vivres faites au peuple n'étaient guère qu'un moyen d'acheter sa faveur et l'idée d'assistance était à peu près inconnue. C'est

le christianisme qui commença à prêcher et à pratiquer la véritable charité, et pour lui faciliter l'accomplissement de sa tâche on finit par ériger ses Eglises en personnes morales» (1). L'Eglise confiait aux diacres la distribution des secours. « Ces diacres visitaient les indigents à domicile et recherchaient de préférence les pauvres honteux; des veuves âgées remplissaient le même office pour le soulagement des misères féminines jusque vers le v^e et même le vi^e siècles » (2).

Reconnue officiellement, l'Eglise rentra en possession des biens qui lui avaient été enlevés. Ce n'était pas le clergé qui était propriétaire des biens ecclésiastiques. « Les Papes, notamment, n'ont jamais cessé de déclarer qu'ils n'étaient pas propriétaires des biens dont il s'agit » (3). Etait-ce l'Eglise universelle? Nous inclinons à croire, avec M. Maurice Anglade « que c'étaient plutôt les instituts séparés, les évêchés, les paroisses, les chapitres, les couvents, tous les établissements ecclésiastiques en un mot, reconnus par les lois canoniques et civiles, qui étaient propriétaires. En droit, ils avaient reçu la personnalité civile; ils étaient donc capables de posséder. En fait, c'était à eux que les donations avaient été faites. Et ce système n'est nullement

(1) Théodore Tissier. Des libéralités en faveur des personnes morales; Des dons et des legs aux établissements publics ou d'utilité publique, 1890, p. 11.

(2) Paul Strauss. *Op. cit.*, p. 29.

(3) Maurice Anglade. De la sécularisation des biens du clergé sous la Révolution, 1901, p. 20.

en contradiction avec l'organisation générale de l'Eglise » (1).

A côté des associations chrétiennes s'établirent de véritables fondations, des *pia causæ*. Ainsi sont désignées par les textes des *universitates rerum*, des œuvres charitables d'intérêt général qui ne se sont développées qu'à l'époque chrétienne. Ces établissements de bienfaisance fonctionnant au profit des pauvres, des vieillards, des malades, des enfants abandonnés furent créés sous la double influence du christianisme et de la misère croissante. Ils pratiquèrent la charité sans emprunter la forme d'association, et malgré leur caractère pieux, ils n'appartenaient point à l'Eglise. Aucune autorisation spéciale n'était nécessaire pour leur constitution, leur destination pieuse ou charitable leur suffisait pour acquérir la personnalité juridique; ces patrimoines avaient en effet l'indépendance, l'autonomie et la capacité de recevoir des libéralités. Ainsi une personne morale pouvait être créée par le seul fait de la volonté du fondateur, généralement, par testament, car on ne fondait guère par donation. Cette volonté suffisait à créer une personne morale. Sans doute, l'Etat exerçait un contrôle, mais il n'appréciait point le degré d'utilité sociale de l'œuvre; sa surveillance n'était pas un acte d'administration, il n'agissait pas dans l'intérêt de la puissance publique. Son intervention n'était pas davantage inspirée par le souci des intérêts de la fa-

(1) Maurice Anglade. *Op. cit.*, p. 22.

mille du fondateur. L'Etat jouait simplement le rôle d'un exécuteur testamentaire. Encore n'intervenait-il que lorsque le fondateur avait omis de désigner pour son œuvre un administrateur ou le mode de fonctionnement. Alors l'Etat le nommait et veillait à l'exécution des volontés du testateur. Et, d'après cette législation si libérale comme on le voit, la tutelle administrative était exercée par l'évêque en premier lieu, ainsi que par le gouverneur, *præses provinciæ*; et à côté de l'intervention de ces représentants de l'Etat, un recours pour assurer l'exécution de la fondation était donné à tout intéressé.

Ainsi au Bas-Empire, ces fondations nommées *piæ causæ* sont des personnes morales dont le mécanisme juridique n'a rien de commun avec celui de fictions légales. Les résultats de leur personnalité ne s'expliquent pas par l'existence d'une personne fictive. Ce sont bien des réalités juridiques.

Et telle est aussi la structure juridique des associations à but charitable au Bas-Empire. Certes, l'idée de fiction est romaine, mais à cette époque elle avait disparu.

Et même, peut-on appliquer cette notion de personne fictive aux associations de l'époque classique? Une législation qui admet la liberté des associations rentrant dans certains cadres, et leur capacité juridique par le seul fait de leur caractère licite, s'accorde-t-elle bien avec le principe de la fiction? Nous pensons, avec M. Saleilles, que si fiction il y avait, elle était « de pure forme. C'était, si l'on peut dire, une fiction destinée à faire accepter la réalité, et

non à la nier et à la supprimer » (1). L'idée de personne fictive a pu servir de terme de comparaison, de moyen d'explication théorique, mais l'association paraît bien avoir été entrevue comme une réalité juridique par le droit romain.

Les associations, et spécialement celles qui poursuivent un but charitable, jouissent de la plus grande liberté et sont prospères. Leur force tient à plusieurs raisons :

D'abord les pouvoirs publics sont faibles; il est évident qu'un Etat faible peut lutter difficilement contre des forces collectives organisées. D'autre part, elles ont souvent un caractère religieux qui leur vaut la protection de l'Eglise, principale puissance de l'époque, fortement hiérarchisée qui communique aux groupements sous son égide quelque chose de sa solide armature. Enfin, le développement des associations s'explique par ce qu'elles répondent à des besoins publics impérieux ; l'Etat n'assure qu'un petit nombre de services, principalement ceux qui s'inspirent directement de la notion de l'ordre ; ainsi, l'autorité publique laisse le champ libre aux initiatives à ce sujet. C'est l'association qui pare aux insuffisances de l'administration de l'époque ; c'est elle qui se charge notamment de certains offices qui incombaient autrefois à l'autorité romaine.

Et l'association à but charitable va profiter de ces circonstances favorables. En ce qui la concerne

(1) Raymond Saleilles. *Op. cit.*, p. 113.

spécialement, on doit considérer d'ailleurs que la société du Moyen-Age « a déjà une valeur morale qui n'a pas été dépassée et une culture intellectuelle assez haute » (1).

L'importance du rôle joué par les groupements collectifs à cette époque met en relief les ressemblances qui existent entre l'association et l'administration.

Pour ces deux organismes se pose la question de la personnalité juridique; on sait que le droit la reconnaît à certaines administrations comme à diverses associations, et dans un même but d'utilité sociale.

Comme l'administration, l'association organise des services; la charité en est un, un ensemble de bons offices. Et les services rendus par l'association en général ont des rapports avec ceux de l'administration. Le service public peut être défini « un service technique rendu au public d'une façon régulière et continue pour la satisfaction d'un besoin public et par une organisation publique non lucrative » (2). Le caractère technique se retrouve dans certains services rendus par l'association; il y en a dans l'assistance par le travail; la recherche des renseignements, la distribution méthodique des secours, quelquefois une espèce de police des pauvres, etc.

(1) Hubert Valleroux. Nouveau dictionnaire d'économie politique publié sous la direction de M. Léon Say et de M. Joseph Chailley, 1891, tome verbo, Association, p. 84

(2) Maurice Hauriou. *Op. cit.*, p. 13.

Les services rendus par l'association sont en général continus et réguliers, en conformité d'ailleurs avec l'essence d'un groupement qui est naturellement permanent. Il en est ainsi dans les associations qui poursuivent un but charitable. Cette continuité et régularité dans la bienfaisance peuvent sans doute donner naissance à des abus que l'on reproche à l'assistance, mais elles font pénétrer plus de méthode dans l'œuvre et en rendent les avantages plus sensibles, tout comme en matière d'administration.

L'association dans la plupart des cas rend des services au public, bien que ce caractère ne soit pas essentiel; un cercle par exemple n'est utile qu'à ses membres. L'association à but charitable est par excellence le type de l'œuvre qui poursuit un but d'intérêt public. Ses bénéficiaires sont en général indéterminés et anonymes. Tout comme le service public, critérium de l'acte d'administration, les associations du moyen-âge visent à la satisfaction des besoins publics, à l'utilité et à l'ordre publics. « La police ne s'obtient pas seulement d'une façon directe par le règlement et par le gendarme, elle s'obtient d'une façon indirecte en satisfaisant les populations par de bons services bien organisés » (1). Ainsi de même que les services publics d'assistance concourent à l'ordre, de même la bienfaisance privée en cherchant à atteindre une des causes du mal social y contribue et par là peut être considérée comme un auxiliaire de la police.

(1) Maurice Hauriou. *Op. cit.*, p. 15.

Enfin l'association a un caractère non lucratif. Sous ce rapport, elle est en progrès sur les administrations du moyen-âge qui étaient l'occasion de la perception de diverses redevances. Mais, au point de vue du caractère public de leur organisation, les associations et les administrations fonctionnaient au moyen-âge comme de nos jours. Cet élément en effet se retrouve, quoique à un degré moindre, dans les associations, car leur patrimoine « s'il reste distinct de celui de l'Etat est séparé aussi de celui des particuliers; il est, comme celui de l'Etat, dominé par le but de l'œuvre sociale à laquelle il est affecté, c'est-à-dire qu'autour du communisme officiel et rigidement réglementé de l'Etat, il y a un autre communisme non officiel, plus libre et plus souple, provenant de l'initiative individuelle, mais très voisin de l'autre » (1).

Dans ces ressemblances et ces liens qui unissent les administrations et les associations, il convient de voir une explication de l'aptitude de celles-ci à devenir les précieux auxiliaires des administrations et, qui plus est, de se substituer à elles dans les périodes où la faiblesse des pouvoirs publics ne leur permet pas de répondre à tous les besoins publics. La souplesse du mécanisme de l'association facilite son adaptation aux tâches les plus diverses.

Ainsi au début du moyen âge, le monde se couvre d'associations. Elles se multiplient sous les formes les plus diverses, bien que la théorie n'apparaisse

(1) Maurice Hauriou, *op. cit.*, p. 16.

encore nulle part. A cette époque de grande liberté contractuelle « on acceptait purement et simplement, sans chercher à cela plus ample explication, qu'un mécanisme organisé pour posséder était apte à posséder comme tel, et que, du moment que l'on pouvait par déclaration de volonté créer un patrimoine séparé, il suffisait qu'il y eut pour le faire fonctionner, un organisme existant comme tel, et pour en bénéficier, une œuvre ou une collectivité représentative d'intérêts sociaux. Il n'en fallait pas davantage pour que cet organisme se présentât comme le sujet des droits et le titulaire du patrimoine » (1). La réalité de l'association n'avait pas été déformée par les théories. Ce n'est que plus tard qu'apparaissent l'esprit de système avec les concepts juridiques qu'il entraîne.

Au premier rang des institutions charitables, au début du moyen âge, il est naturel de placer l'Eglise, qui a posé la première pierre de l'assistance vraiment organisée et qui non seulement l'a pratiquée, mais encore a inspiré celle qu'elle n'exerçait pas directement. Les invasions des Barbares marquèrent, avec l'avènement du désordre et de l'anarchie, un développement du paupérisme et des misères sociales. L'Eglise fut l'organisation de la charité. « Déjà les procureurs des pauvres avaient été institués surtout pour la visite et la délivrance des chrétiens prisonniers. Une décrétale ordonnant, suivant l'ancienne règle, de faire quatre parts des

(1) Raymond Saleilles. *Op. cit.*, p. 200.

revenus de l'Eglise, une pour l'évêque en vue de son entretien, un autre pour les curés et diacres, la troisième pour la réparation du temple et le culte, la quatrième pour les pauvres, les infirmes et les voyageurs. Que l'évêque, déclarait en 507 le concile d'Orléans, autant qu'il peut se faire donne la nourriture et le vêtement aux pauvres ou à ceux que les infirmités empêchent de se livrer au travail » (1).

Il ne faudrait pas en déduire cependant, comme on l'a prétendu plus tard, que les biens ecclésiastiques étaient, même partiellement, la propriété des pauvres. L'usage prouve qu'il n'en est rien, « car si les églises ont nourri et vêtu les pauvres, c'est qu'elles l'ont bien voulu et aucune règle ne les y obligeait. On a beau chercher dans les règles de saint Benoît que l'on considère avec raison comme le code de la vie monastique en Occident, on n'y trouve aucune obligation stricte à ce sujet. Et dans la pratique non plus, aucune uniformité dans le mode et la quotité des aumônes : elles se faisaient de façons multiples, non seulement suivant les ordres, mais dans un même monastère, preuve nouvelle de la liberté complète qui existait à ce sujet. Et si les Eglises fondent des hôpitaux, organisent des maisons d'assistance pour soulager la misère, c'est encore, le plus souvent, parce qu'elles le veulent bien « *Quia votus et deliberatio mea est* », disent les actes et la royauté le savait si bien qu'elle ne toucha

(1) Paul Strauss. *Op. cit.*, p. 31.

jamais ni aux hôpitaux, ni aux aumônes sans le consentement même du clergé » (1).

Les textes, comme celui du concile d'Orléans, montrent que les conciles ont agi en pleine liberté. D'ailleurs, les lois canoniques « n'ont jamais été destinées à trancher un droit de propriété ou à établir une thèse juridique, et cela pour la raison très simple que la question de propriété n'a jamais été sérieusement discutée sous l'ancien régime, et que par suite de l'étroite union qui existait entre l'Eglise et l'Etat, elle ne se posait même pas » (2).

Sans doute, les libéralités adressées aux établissements ecclésiastiques affectaient des formes très diverses. « Mais ce qui est bien certain, c'est que quelle que fut l'époque de la donation, son objet ou sa forme, elle n'était jamais faite au profit des pauvres, il suffit de lire les anciens cartulaires, ou, à leur défaut, les formules qui ont été conservées pour s'assurer que ni les services publics, ni les pauvres ne s'y trouvent nommés. En dehors de cette première origine la fortune ecclésiastique dût aussi son importance à de nombreux achats » (3). Or, les Eglises « n'ont jamais acheté pour le compte des pauvres et les actes ne mentionnent aucun service quel qu'il soit » (4).

Il importe donc de ne pas se méprendre sur le

(1) Maurice Anglade, *op. cit.*, p. 9.

(2) Maurice Anglade, *op. cit.*, p. 5.

(3) Maurice Anglade, *op. cit.*, p. 7.

(4) Maurice Anglade, *op. cit.*, p. 8.

caractère juridique de la bienfaisance ecclésiastique; aucune obligation juridique n'était à la base de l'assistance pratiquée par l'Eglise.

Cette assistance d'ailleurs doit être entendue dans un sens très large. Ainsi l'Eglise imposait parfois aux pécheurs repentants des œuvres de bienfaisance, notamment des dons aux pauvres. Elle venait en aide à des personnes de conditions diverses. « Ce sont les veuves, les orphelins dont la tutelle appartient aux évêques, les esclaves que l'Eglise, si elle ne condamne pas l'esclavage, veut qu'on traite sans violence, les affranchis dont elle cherche à multiplier le nombre... Dans la clientèle ecclésiastique, les indigents forment le gros de l'armée; c'est un devoir pour les évêques de leur donner des vivres, des vêtements... Dans cette revue des troupes auxiliaires de l'Eglise prennent encore place les prisonniers et les captifs » (1). A la rédemption des captifs se rattachent les efforts de l'Eglise pour la suppression de l'esclavage que les invasions des Barbares avaient développé. Si intéressantes que soient les diverses œuvres d'assistance, aucune n'est plus charitable que celle qui lutte non pas seulement contre une misère physique individuelle et plus ou moins éphémère, mais contre une source légale d'iniquités, un fléau social que le droit avait élevé au rang d'une institution ju-

(1) Lavissee. Histoire de France depuis les origines jusqu'à la Révolution, t. II, livre 2, ch. V, par M. Bayet, p. 233.

ridique ! C'est ici qu'apparaissent les avantages de l'association, dont la permanence fait la puissance. Pour opérer d'aussi profondes transformations, il faut compter avec le temps, la précipitation expose à des bouleversements qui peuvent être pires que le mal que l'on veut abolir. Au point de vue social parce qu'il faut compter avec une certaine adaptation des esprits la justice est une longue patience. Dans cette matière il fallait donc procéder par étapes. Au Bas-Empire c'est l'Eglise qui avait inspiré les adoucissements législatifs de la condition juridique des esclaves et l'extension des cas d'affranchissement légal. Les conciles affirment le droit d'asile pour les esclaves. Enfin, sous l'influence de l'Eglise un notable progrès s'effectue : l'esclavage a fait place au servage ; c'est un pas de plus vers la liberté, puisque c'est déjà l'abri, la protection, la sécurité, la garantie des moyens d'existence. « On vit donc, ou plutôt on recommence à vivre sous la rude main gantée de fer qui vous rudoie mais qui vous protège » (1). Après cette transformation en harmonie avec les nécessités du temps, l'action charitable de l'Eglise continue à s'exercer au profit des faibles, notamment par la création de la chevalerie, par l'institution de la Trêve de Dieu qui sauvegarde les biens des paysans et des pauvres.

C'est notamment par la bienfaisance que les idées chrétiennes ont marqué leur empreinte sur les associations au moyen âge.

(1) Hippolyte Taine. Les origines de la France contemporaine ; l'ancien régime, 3^e édition, 1876, p. 12.

Il est malaisé de donner une idée adéquate d'une association dont les formes et le rôle ont été aussi variés que la gilde, issue des traditions germaniques. Son but était général, c'est là précisément ce qui la distingue des associations modernes. Sous l'influence des idées chrétiennes, les gildes étaient sous un certain aspect, des associations à but charitable. Elles réunissaient parfois « des âmes pieuses auxquelles l'isolement spirituel pesait et qui trouvaient dans ces confréries une excitation à faire le bien sur la terre, en même temps qu'une espérance pour l'autre vie » (1). Leurs statuts mentionnent des œuvres pies et des fondations. « La gilde se présente d'abord à nous comme une société de secours mutuels, une société d'assurances contre la plupart des accidents ou des causes de misère. Si l'un des confrères est malade, les autres veillent à son chevet s'il en est besoin. On donne des secours à ceux qui tombent dans le besoin par suite de maladie, de vieillesse, de la perte d'un membre. On vient en aide aussi à celui qui a perdu une bête d'une certaine valeur, dont la maison a été brûlée ou volée, ou qui a perdu une partie de sa fortune dans un naufrage » (2). La solidarité entre les membres de la gilde prenait aussi la forme de l'assistance judiciaire. Enfin ces associations étaient bienfaisantes envers les pauvres. « La perte d'un confrère était aussi une occasion de largesses envers les pauvres ;

(1) Joseph Drioux, *op. cit.*, p. 104.

(2) Joseph Drioux, *op. cit.*, p. 155. }

on en habillait et on en nourrissait un certain nombre » (1).

Les gildes se formaient librement et les prescriptions dirigées contre elles à l'époque carolingienne n'étaient que des conséquences du droit de police des autorités, dans un intérêt d'ordre public. Leurs statuts étaient libres. Beaucoup de corporations de marchands au moyen âge ont pris la forme des gildes. Ces associations ont prospéré particulièrement en Flandre où elles portaient le nom caractéristique de Charités.

Peut-être d'ailleurs les gildes ont-elles donné naissance aux confréries de métier. La confrérie était une personne morale, une association libre adjointe à la corporation proprement dite, et « bien que les membres de la communauté et de la confrérie correspondante fussent les mêmes, elles étaient distinctes en droit (2).

La confrérie n'était pas seulement une œuvre de mutualité s'occupant de l'éducation et de l'apprentissage des orphelins de la corporation et secourant les pauvres vieilles gens du métier, la confrérie était aussi une association à but charitable. « Certaines communautés distribuaient des vivres dans les hôpitaux ou les prisons, les orfèvres donnaient à dîner aux pauvres. Bref, ces coutumes de largesses et de libéralités dénotent un souci très vif de

(1) Joseph Drioux. *Op. cit.*, p. 182.

(2) A. Esmein. *Histoire du droit français*, 11^e éd., 1912, p. 773.

philanthropie, dont les formes bruyantes étaient adaptées aux mœurs du temps » (1).

Ainsi les corporations de métier étaient-elles doublées d'associations qui, sous le nom de confréries, poursuivaient un but de solidarité comme nos sociétés de secours mutuels et en même temps un but charitable.

Mais la liberté d'association va diminuant avec l'accroissement du pouvoir royal, et il n'est pas surprenant de constater que c'est le premier roi qui fortifia le plus son autorité, dont les légistes s'efforcèrent de faire passer dans la pratique les constructions autoritaires du droit romain, qui, par un mandement de 1305, interdit toute réunion de plus de cinq personnes quelles qu'elles fussent, publiques ou occultes. Bien que ce règlement de Philippe le Bel ait été une mesure transitoire puisque les confréries reparurent comme par le passé, il n'en est pas moins vrai que « la situation des associations était assez précaire, puisqu'elles étaient toujours menacées d'être dissoutes ou interdites par mesure de police » (2). En définitive, le pouvoir se montrait plus libéral vis-à-vis des gildes, au début du moyen âge, puisque les mesures de prohibition n'étaient pas dirigées contre toutes les gildes et que celles qui poursuivaient un but charitable étaient permises. Au xvi^e siècle, à un nouveau développement du pouvoir royal correspond une prohi-

(1) Paul Strauss. *Op. cit.*, p. 33.

(2) Raymond Saleilles. *Op. cit.*, p. 241.

bition des confréries, aux termes des articles 185 et suivants de l'ordonnance de Villers-Coterets (1539).

De cette époque date l'institution, sous la forme notamment des bureaux des pauvres, de l'assistance officielle; elle va se développer à côté de la bienfaisance religieuse. Celle-ci, d'autre part, va prendre un nouvel essor. Il se forme des associations de bienfaisance à caractère confessionnel comme les confréries de charité et les compagnies paroissiales.

Ainsi, malgré la sécularisation de l'assistance, la centralisation administrative grandissante, l'Eglise continue son action charitable; elle inspire la création d'œuvres de secours à domicile, bureaux, confréries, compagnies de charité.

Quant au régime des associations au xvii^e siècle, la question a été discutée. L'ancien droit français a-t-il adopté le système romain de l'autorisation préalable? Des réserves ont été faites à ce sujet en s'appuyant sur le fait que l'ordonnance de Louis XIV de 1666, succédant à celle de 1659, ne parle plus des confréries de métier et ne semble viser que les communautés religieuses, et d'autre part sur l'absence dans la législation de toute obligation expresse et générale pour toutes les associations d'obtenir une autorisation préalable. En sens inverse, on peut remarquer que les textes sont formels à l'égard de toutes « communautés religieuses ou séculières », qui étaient d'ailleurs, comme les corporations de métiers, réglementées à titre de mesure de police. Et quant aux confréries, on

sait qu'elles ont été expressément visées par l'ordonnance préalable de 1659.

Nous inclinons à croire que par les édits de 1629, 1659 et 1666 « les légistes introduisirent en France le principe romain, en vertu duquel nulle association ne peut se former sans le consentement du prince » (1). L'association doit obtenir du roi des lettres patentes, la liberté d'association est inexistante.

Les associations religieuses, comme les autres, étaient soumises au régime de l'autorisation préalable, qui était le droit commun. Il est en outre une autre raison qui expliquait cette obligation pour les ordres religieux de solliciter cette autorisation ; elle était la conséquence des liens juridiques qui unissaient alors l'Eglise et l'Etat. « Avant la Révolution française, les lois canoniques étaient sanctionnées par la législation civile. L'Eglise et l'Etat entretenaient des rapports de bienveillance et de protection mutuelle. On vivait sous un régime d'union et d'alliance. Rien d'étonnant à ce que, dans de semblables circonstances, l'Etat obtint de l'Eglise ou qu'il s'arrogeât le droit d'autoriser l'établissement des congrégations monastiques ; le protecteur a toujours la liberté de choisir ses protégés. Le pouvoir civil favorisait les congrégations religieuses : il leur accordait la personnification civile, leur donnait parfois une certaine influence dans les affaires pu-

(1) Geouffre de Lapradelle. Des fondations, 1894, p. 56.

bliques, exemptait les religieux de la juridiction laïque, sanctionnait leurs vœux, le vœu de pauvreté, en l'assimilant par une exagération manifeste, à un cas de mort civile, le vœu d'obéissance en obligeant le moine à vivre dans son monastère et à y rentrer s'il venait à le quitter, le vœu de chasteté en empêchant et en punissant le mariage de ceux qui l'avaient fait. Voilà les privilèges, l'appui spécial du bras séculier » (1). Il faut voir dans les nécessités pour les ordres religieux d'obtenir l'autorisation préalable par lettres patentes une compensation de ces privilèges.

Toutefois cette législation du xvii^e siècle ne nous donne pas une notion bien nette de l'association considérée en général. Cela peut s'expliquer d'une part parce que le droit de cette époque ne connaît guère le contrat d'association tel qu'il existe aujourd'hui, et d'autre part à cause du grand développement des fondations. « Les libéralités sous forme de fondations étaient un des aliments ordinaires de la charité. Il y en avait dans les petites paroisses de campagne comme dans les villes. Elles étaient très nombreuses, très variées, visaient des buts multiples : établissements d'écoles dans la paroisse, dots pour marier les filles pauvres, rentes pour payer la mise en apprentissage des enfants, prix aux élèves du catéchisme, fonds pour secourir les pauvres malades ou les pauvres honteux, nour-

(1) Van den Heuvel. De la situation légale des associations sans but lucratif en France et en Belgique, p. 322.

riture et entretien d'enfants de chœurs, lits dans les hôpitaux, entretien de la marmite des pauvres, bourses dans les collèges, etc. » (1). De nombreuses associations à but charitable, pour échapper à l'obligation d'obtenir l'autorisation préalable se dissimulèrent sous la forme de fondations. Celles-ci en effet bénéficiaient d'un régime de liberté, et étaient soumises au droit commun des donations. Cette fraude sera déjouée lorsque le pouvoir royal aura imposé aux fondations comme aux associations le régime de l'autorisation préalable. Ce fut d'abord l'objet de la déclaration royale du 9 juillet 1738, pour le ressort du parlement de Flandre. Vint ensuite l'édit de 1749, œuvre du chancelier d'Aguesseau : « Voulons qu'il ne puisse être fait aucun nouvel établissement de chapitres, collèges, séminaires, maisons ou communautés religieuses, même sous prétexte d'hospices, congrégations, confréries, hôpitaux... » Ainsi l'édit impose-t-il à la fois aux fondations et aux associations le régime de l'autorisation préalable; désormais l'association n'y échappera pas en se dissimulant sous la forme de la fondation. Celle-ci reçoit de l'édit son statut : la fondation ayant pour but la création d'une nouvelle personne juridique est interdite si elle est établie par testament, et permise sous condition d'autorisation par lettres patentes, si elle résulte d'un acte entre vifs. Dans le cas où la fondation n'est qu'une

(1) Camille Bloch. *L'Assistance et l'Etat en France à la veille de la Révolution*, 1908, p. 271.

libéralité adressée à une personne juridique déjà existante en lui imposant une charge à remplir, elle est libre, quelle que soit sa forme, testamentaire ou entre vifs, sous réserve de l'homologation de l'acte de fondation par le parlement; encore faut-il, si cette libéralité est un legs, qu'elle n'ait pour objet que des meubles. Ainsi personnes et biens de main-morte, associations et fondations sont visées par l'édit de 1749 et assujettis à des règles analogues. Les personnes morales, par legs, ne peuvent recevoir que des meubles. Par actes entre vifs, à titre onéreux ou à titre gratuit, elles recueillaient sous conditions d'autorisation préalable résultant de lettres patentes.

Ce contrôle administratif des libéralités immobilières adressées aux gens de main-morte, l'édit ne se contente pas de l'établir, il affirme à ce sujet un principe d'une importance juridique capitale, l'idée d'utilité publique, le texte de l'article 3 parle en effet d'« œuvres... utiles au public ».

En recherchant les motifs des rigueurs déployées contre les personnes morales, autrefois si favorisées par le droit, on pense tout de suite aux dangers de la mainmorte, auxquels fait allusion le chancelier d'Aguesseau dans le préambule de son édit qui parle d'« une très grande partie des fonds du royaume qui se trouvait possédée par ceux dont les biens, ne pouvant être diminués par des aliénations s'augmentaient au contraire continuellement par de nouvelles acquisitions ». D'Aguesseau mentionne aussi le souci des intérêts de la famille et

des héritiers, les fonds étant « naturellement destinés à la subsistance et à la conservation des familles ». Mais le législateur de 1749 n'a pas indiqué tous les motifs qui l'ont inspiré. Ainsi la fondation qui s'analyse dans une simple libéralité *sub modo* est libre, sous les réserves sus-indiquées ; l'édit permet donc un acte qui peut porter atteinte aux intérêts de la famille.

En entravant le développement des associations, c'est à d'autres considérations qu'il obéit Il peut être considéré comme la première manifestation sur le terrain juridique, des idées que vont exprimer les encyclopédistes. Objections impressionnantes contre les abus de la charité privée ; mauvaise distribution des secours, griefs divers contre la perpétuité, l'immutabilité, la difficulté d'exécution des fondations, avec ce faisceau d'arguments, Turgot écrit dans l'Encyclopédie son magistral réquisitoire contre les fondations qui atteint en même temps les associations à but charitable dans la mesure où elles possèdent des biens. Au lieu d'être considérées comme des propriétés intangibles, elles apparaissent comme destinées à remplir une fonction sociale et à ce titres elles devront se soumettre à la tutelle de l'Etat. « L'utilité publique, écrit Turgot (1), est la loi suprême... les corps particuliers n'existent point par eux-mêmes ni pour eux ; ils ont été formés pour la société, ils doivent cesser d'être au moment qu'ils cessent d'être utiles ». En vertu du même

(1) Encyclopédie au mot fondation.

principe « au nom de l'utilité publique, il convient que les revenus de la charité soient concentrés et fassent l'objet d'une administration centralisée. Ainsi pensaient Chamousset, les rédacteurs de l'Encyclopédie, l'abbé Beaudeau : leur opinion devait par la suite prendre une grande consistance » (1). Déjà Montesquieu avait parlé des « obligations de l'Etat, qui doit à tous les citoyens une subsistance assurée, la nourriture, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit point contraire à la santé » (2).

Le contrôle administratif exercé sur les associations à but charitable et l'intervention de l'Etat en matière d'assistance a été favorisé par la philanthropie et la sensibilité mises à la mode par les écrivains et les philosophes. On sait que de cette époque date l'expression « bienfaisance » (3). Les associations à but charitable se développèrent. Ainsi « trois associations laïques de bienfaisance furent fondées, dit M. Camille Bloch, la Maison ou Société philanthropique, la Société de charité maternelle, l'Association de bienfaisance judiciaire... Des maisons philanthropiques filiales de celles de Paris, furent établies en province. Chacune avait ses règlements et son bureau particuliers. L'association de ces « maisons » formait la Société philanthropique dont

(1) Camille Bloch, *op. cit.*, p. 140.

(2) Montesquieu. *Esprit des lois*, livre 23, ch. XXIX.

(3) Ce terme, dû à l'abbé de Saint-Pierre, n'a commencé à figurer dans le dictionnaire de l'Académie que dans l'édition de 1762.

l'administration appartenait à une assemblée générale triennale, où chacune d'elles était représentée. Cette assemblée décidait des nouvelles créations. Elle avait un agent exécutif élu, qui portait le nom de secrétaire général » (1). Cette sensibilité sociale va animer les pouvoirs publics et leur inspirer des mobiles d'humanité, que Louis XV et Louis XVI invoquent fréquemment en tête de leurs édits et déclarations. « Le souverain est le père de tous ses sujets, lit-on dans l'Encyclopédie (2) ; pourquoi ne serait-il pas le caissier général de ses pauvres sujets. C'est à lui à ramener à l'utilité générale les vues étroites des fondateurs particuliers ». Le « despote éclairé », selon les idées du temps, est donc entraîné à accélérer le mouvement de centralisation et de contrôle des œuvres privées.

Une certaine crainte de la rupture de l'union nationale agit dans le même sens. Le contrat social qui a eu tant d'empire sur toutes les classes de la société de l'époque s'en fait l'écho ; il importe, dit-il, « pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'Etat, et que chaque citoyen n'opine que d'après lui. Tout ce qui rompt l'unité nationale ne vaut rien » (3).

Une cause profonde des tendances restrictives vis-à-vis des associations des biens de mainmorte en général et des œuvres privées de charité est l'hos-

(1) Camille Bloch, *op cit.*, p. 353 et 354.

(2) Encyclopédie au mot hôpital.

(3) Jean-Jacques Rousseau. Contrat social, II-3, IV-8.

tilité contre la religion et l'animosité contre le clergé. En attaquant les fondations, on visait les bien ecclésiastiques. On sait que dans les paroisses les confréries de charité et les très diverses institutions de bienfaisance avaient un caractère religieux. Au siècle précédent « l'élan de la foi religieuse eut sur le progrès de la charité une influence qu'on ne saurait exagérer ; elle teinta de ses propres couleurs les œuvres paroissiales qui ne les perdirent jamais » (1). Or, ce caractère confessionnel de la plupart des œuvres était peu en harmonie avec l'esprit irrégulier du XVIII^e siècle. A cette époque d'après Taine : « Jamais société n'a été plus détachée du christianisme » (2).

D'autre part l'évolution étatiste de la bienfaisance a été aussi favorisée par la décadence de nombreuses associations à but charitable, notamment de plusieurs ordres religieux datant du moyen âge et qui alors étaient loin de rendre les mêmes services que jadis par suite de leurs diverses transformations. On doit en dire autant des confréries. Au XVIII^e siècle, elles « n'avaient plus aucune action efficace et sérieuse, dit Esmein. Leur activité se bornait le plus souvent à célébrer, par une messe solennelle et un banquet, la fête du saint, patron de la corporation, et à honorer les funérailles de leurs membres. Les sociétés de compagnonnage, plus actives comme associations d'assistance mutuelle,

(1) Camille Bloch, *op. cit.*, p. 127.

(2) Hippolyte Taine, *op. cit.*, p. 381.

étaient occultes et simplement tolérées par le pouvoir royal » (1). Dans le mouvement d'idées hostiles aux institutions charitables, il faut aussi tenir compte de l'influence des abus qui s'étaient glissés dans la bienfaisance ecclésiastique sous le rapport de l'emploi charitable des dîmes, trop souvent détournées de leur but par les gros décimateurs. Les critiques courantes à ce sujet s'accordaient avec le désir de l'unité financière de la bienfaisance et de sa centralisation méthodique, afin de mieux répartir les secours.

De cet ensemble de circonstances, il résulte une très nette évolution de l'état de la société au XVIII^e siècle qui affecte gravement la situation des associations. Le mauvais état des finances qui avait déjà au XVI^e siècle inspiré des projets soumis aux États généraux, en vue de la vente des biens du clergé, a été l'occasion de sa réalisation en 1789. Les théories juridiques se sont adaptées aux circonstances. On s'est servi de l'idée d'après laquelle les personnes morales ne sont que des fictions créées par la loi de toutes pièces; celle-ci peut donc détruire ce qu'elle a bien voulu faire naître. Ainsi d'après le jurisconsulte Thouret, l'un des orateurs de l'assemblée constituante, tous les corps n'existent que par la loi, et leurs droits dépendent de la loi; elle peut les modifier, les détruire, et le pouvoir constituant a le droit d'examiner jusqu'à quel point elle doit leur laisser la participation de ces droits. La loi, disait-

(1) A. Esmein. *Op. cit.*, p. 774.

il, peut prononcer qu'aucun corps ne peut être propriétaire, comme elle a prononcé qu'ils le seraient : voilà pourquoi la destruction d'un corps n'est pas un homicide ; ainsi l'acte par lequel l'assemblée nationale anéantira le prétendu droit de propriété que le clergé s'attribue n'est pas une spoliation. Une autre théorie qui affirmait que c'étaient les pauvres qui étaient les propriétaires des biens ecclésiastiques était admise par divers membres de l'assemblée constituante et arrivait au même résultat. Déjà le décret du 11 août 1789 déclarait les dîmes abolies « sauf à aviser aux moyens de subvenir d'une autre manière au soulagement des pauvres ». Le 2 novembre, les biens ecclésiastiques étaient « remis à la nation à la charge par elle de pourvoir d'une manière convenable aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres et au soulagement des pauvres ». En réalité, il y avait là moins une confiscation qu'une désaffectation *sub modo* puisque les charges notamment relatives à l'assistance étaient assumées par la nation. Du moins telle était la promesse de l'Etat et au sujet des pauvres il semble bien qu'alors il s'en est tenu aux promesses » (1). En même temps que l'Eglise, toutes les associations ont été frappées. L'individualisme triomphant ne fait pas de place, dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, au droit d'association. Conformément au Contrat social prévaut « la maxime que dans l'Etat il ne faut pas de corps ; rien que

(1) Maurice Anglade. *Op. cit.*, p. 159.

l'Etat, dépositaire de tous les pouvoirs publics, et une poussière d'individus désagrégés; nulle société particulière, nul groupement partiel, nulle corporation collatérale, même pour remplir un office que l'Etat ne remplit pas » (1). Les associations de charité furent supprimées de même que les autres groupements et fondations. Les biens des hôpitaux, hospices, bureaux de charité et biens de toute fondation ayant un caractère de bienfaisance furent déclarés acquis à la nation par le décret du 17 mars 1793. Cependant quelques fondations se sont conservées à travers la Révolution » (2).

Certaines institutions charitables, tels notamment des établissements d'assistance du clergé trouvèrent grâce devant les pouvoirs publics mais durent subir leur emprise et se transformer en services administratifs, doués de la personnalité juridique C'étaient des établissements publics; les bureaux de bienfaisance, créés par la loi du 7 frimaire an V en sont un exemple.

Un décret impérial du 3 messidor an XII défendit la formation de toute agrégation ou association d'hommes ou de femmes, sans l'autorisation formelle du gouvernement. Quant aux acquisitions, elles ne pouvaient être faites par les gens de main-morte qu'en vertu d'un décret rendu par le corps législatif, sur la proposition du chef de l'Etat. Ce

(1) Hippolyte Taine. Origines de la France contemporaine, la Révolution, t. I, 1878, p. 221.

(2) Geouffre de Lapradelle, *op. cit.*, p. 85.

texte s'applique aux associations à but charitable comme aux autres.

Ignorée du Code civil, l'association quand elle est formée par plus de vingt personnes sans autorisation du gouvernement est considérée comme un délit par l'article 291 du Code pénal, aggravé par la loi du 16 avril 1834 qui déclare le susdit article applicable « aux associations de plus de vingt personnes, alors même que ces associations seraient partagées en sections d'un nombre moindre et qu'elles ne se réuniraient pas tous les jours ou à des jours marqués ». Or, il n'est pas douteux que les associations de bienfaisance soient sous l'application de ces textes. L'avis du conseil d'Etat du 14 janvier 1892 déclare que l'article 291 du Code pénal « embrasse dans ses termes généraux les œuvres de charité et de bienfaisance, et qu'en vertu de ses prescriptions il appartient à l'autorité supérieure de subordonner l'ouverture des établissements fondés par ces sociétés à toutes les règles de bonne gestion et de contrôle qui lui paraissent propres à éviter les abus ; que, soit vis-à-vis des associations non autorisées, soit vis-à-vis de celles qui ne se soumettraient pas aux conditions imposées lors de l'autorisation, l'administration est armée du droit de dissolution, sans préjudice des peines portées par l'article 2 de la loi du 10 avril 1834 (Dalloz, *Jurisprudence générale*, t. XVI, 1895, n° 198).

Et l'autorisation administrative, du reste toujours révocable, ne confère à l'association aucune personnalité juridique. Il est vrai que la notion

d'utilité publique qui a apparu vers le milieu du xix^e siècle permet à un groupement d'acquérir la personnalité sans devenir pour celà un établissement public, un organe administratif. La reconnaissance d'utilité publique est accordée par décret en conseil d'Etat aux œuvres que l'administration en juge dignes en raison de leur intérêt social; les associations à but charitable sont de ce nombre. Mais c'est là un privilège qui peut être refusé, ou accordé sous conditions, ou encore retiré par la suite. Sans doute la jurisprudence apporte des atténuations à la rigueur des principes en reconnaissant à des associations une individualité qui leur permet d'accomplir certains actes juridiques. Elle en vient même à sanctionner des moyens détournés par lesquels les associations obtiennent la capacité juridique; celles-ci en effet sont admises par la cour de cassation à former des sociétés civiles, à condition de justifier de l'éventualité de bénéfices quelconques. La renonciation individuelle au dividende, si elle est volontaire, non imposée par les statuts n'empêche pas que le groupement soit légalement une société, bien qu'en fait ne poursuivant aucun but lucratif, ce soit une association. Mais quel que soit l'intérêt de cette jurisprudence pour les associations de bienfaisance, elles ne s'en trouvent pas moins sous le régime du bon plaisir administratif.

On peut se demander pourquoi le législateur ne les a pas traitées plus favorablement. Sans doute a-t-il considéré qu'elles « touchent à de graves intérêts d'ordre social qui les font incontestablement

tomber sous l'application de l'article 291 » (Dalloz, Code pénal annoté article 291, 1881, n° 113) ; qu'elles se rattachent à une « question politique et de gouvernement qui a été plus d'une fois l'objet des controverses les plus vives et qui a subi les vicissitudes diverses de l'organisation politique » (Dalloz, *Jurisprudence générale*, t. XXXIX, 1858, n° 220). D'autre part, on a craint que le but charitable de l'association ne fut qu'un prétexte pour lui permettre de dissimuler tout autre objet.

Mais ces hardiesses jurisprudentielles au profit des associations comme les faveurs légales accordées aux syndicats professionnels et aux sociétés de secours mutuels sont autant de produits des nécessités sociales et marquent un progrès décisif des idées corporatives. Les besoins économiques, et la mise en relief des bienfaits de l'association par des études d'histoire et de sociologie, provoquent une réaction contre les exagérations de l'individualisme et les erreurs de philosophie juridique des encyclopédistes et de la Révolution. Ce mouvement d'idées aboutit à l'abrogation des lois en vigueur contre les associations et à la confection de la loi du 1^{er} juillet 1901, charte générale des groupements à but non lucratif et qui régit par conséquent les associations de bienfaisance. Parmi celles-ci, les « œuvres de guerre qui font appel à la générosité publique » sont soumises, en outre à la loi du 30 mai 1916.

DEUXIÈME PARTIE

REGIME ACTUEL DES ASSOCIATIONS A BUT CHARITABLE

L'association est dans le droit actuel le seul moyen vraiment pratique pour réaliser la bienfaisance privée.

Cette constatation faite, nous envisagerons quelle situation résulte des lois d'organisation pour les associations à but charitable. Ce régime légal est loin de leur donner, à notre sens, les facilités suffisantes pour leur permettre d'atteindre leur but. A ce sujet, il convient d'apprécier aussi les solutions de la jurisprudence et de tenir compte des habitudes de la pratique, car les unes et les autres mettent en lumière le rôle de l'association.

De même il est intéressant de se rendre compte du régime des associations de bienfaisance sous le rapport des lois fiscales, à cause de la répercussion évidente de celles-ci sur la vie juridique et le fonctionnement des groupements sociaux.

CHAPITRE PREMIER

LA BIENFAISANCE PRIVÉE ET LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE

L'organisation de la bienfaisance privée, au point de vue juridique, suppose l'existence d'un être abstrait doué d'une certaine capacité, qui peut être une fondation ou une association, institutions qui ont d'ailleurs entre elles des traits communs.

« Fondation, dit le *Dictionnaire* de Trévoux, se dit d'un fonds assigné, pour être employé à perpétuité, conformément à l'intention du fondateur, pour des œuvres de piété ou pour l'utilité publique » (1). La fondation charitable est donc la constitution d'un patrimoine, affecté à perpétuité à quelque but bienfaisant. Parmi les moyens qui ont été pratiqués pour assurer une durée à cette œuvre, il est clair qu'on ne saurait retenir ce procédé qui consiste à laisser l'œuvre dans le patrimoine d'une personne physique qui la recevrait du fondateur, avec mission de la transmettre à son tour à une autre personne sûre. Ce système permettrait de réa-

(1) Dictionnaire de Trévoux, IV, v°, fondation, p. 226.

liser la bienfaisance sans faire appel à un être abstrait. Mais « il entraîne avec lui des inconvénients sans nombre. Pour assurer à l'œuvre la continuité d'existence que le fondateur désire pour elle, il veut que les propriétaires de la fondation agissent avec une très grande vigilance : ils doivent, avant leur mort, se désigner un successeur auquel, à leur tour, ils ont à faire tradition des biens transmis ; il ne leur est pas permis de disparaître avant d'avoir accompli cette désignation ; d'autre part, ils doivent se garder de l'accomplir trop tôt, parce que le bénéficiaire choisi pour leur succéder risquerait d'être trop âgé au moment de recueillir la fondation ; ainsi, rien de plus délicat que ces désignations successives que chaque homme de confiance, détenteur momentané de l'œuvre, doit faire à son tour. Dans cette chaîne de transmissions qui menace à chaque instant de se briser, les causes de nullité juridique abondent. Les héritiers soulèvent des procès et les propriétaires de la fondation ont souvent fort à faire pour se défendre » (1). Donc, pour accomplir sa mission, la fondation charitable implique l'existence d'un être abstrait qui ne meurt pas, d'une personne morale. Mais ici deux conceptions se font jour : cette personne morale peut être l'œuvre charitable s'appartenant à elle-même, établissement autonome doué de la vie juridique par un acte de volonté du fondateur, telle est la fondation directe ; ou bien la personne morale existant préalablement,

(1) Geouffre de Lapradelle. *Op. cit.*, p. 33.

la fondation est alors une simple libéralité *sub modo* adressée à un être juridique préexistant à une association, c'est la fondation indirecte. La bienfaisance pourrait modeler sa forme sur ces deux conceptions, mais le droit français actuel ne reconnaît pas la fondation directe, cet « acte *sui generis*, en vertu duquel le fondateur, élevé au pouvoir souverain, donne naissance à une personne abstraite, qui est son œuvre, et la dote » (1). La bienfaisance est donc obligée de se contenter de la forme plus modeste de la libéralité *sub modo* à une personne morale. De là résulte l'importance capitale du rôle juridique que joue l'association, puisque en définitive elle constitue le seul moyen pratique pour réaliser l'assistance privée.

Mais, pour accomplir sa mission, l'association a besoin de posséder la personnalité juridique, cette « capacité d'acquérir des biens propres, dans les relations du commerce juridique », cette aptitude à avoir des droits et des obligations, « l'aptitude à participer à la vie civile » (2).

Peu de sujets ont donné lieu à autant de discussions que ce problème de la personnalité juridique. Plusieurs d'entre elles ont été reconnues stériles, notamment par Ihering. « Il n'y a d'important que le but à atteindre et souvent nos constructions les plus savantes ne servent qu'à en compromettre la réalisation » (3). Leur résultat a été d'accroître les

(1) Geouffre de Lapradelle, *op. cit.*, p. 8.

(2) Maurice Hauriou, *op. cit.*, p. 120.

(3) Raymond Saleilles, *op. cit.*, préface, VI.

difficultés inhérentes à ce problème et même certaines de ces théories ne tendent à rien moins qu'à bouleverser le concept traditionnel du droit. Il nous suffira d'apprécier quelques opinions.

Jusqu'à ces dernières années, la théorie dominante était celle qui considérait la personnalité morale comme une fiction créée par la loi de toutes pièces. On en attribue l'origine au droit romain, encore que, si fiction il y avait, elle était sans doute de pure forme. Quoi qu'il en soit, la théorie de la fiction, admise par notre ancien droit, par Domat et Pothier et les grands jurisconsultes des ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, a été soutenue depuis par Savigny en Allemagne et par les plus éminents auteurs français. Il n'est pas surprenant que cette doctrine ait été bien accueillie par la pratique administrative, car elle entraîne des conséquences très favorables « aux conceptions étatistes et à la transition du système de l'indépendance individuelle au système de l'embrigadement collectiviste » (1); c'est l'Etat qui crée, qui maintient, qui supprime la personne morale; il concède ou refuse à son gré la personnalité; il dispose d'un droit de vie et de mort sur l'association « l'individu à l'existence incertaine, mis hier au monde par la fantaisie du pouvoir et peut-être anéanti demain par un caprice du législateur » (2). On sait que cette théorie servit de fon-

(1) Edouard Clunet. Les associations au point de vue historique et juridique, p. 297.

(2) Van den Heuvel, *op. cit.*, p. 35.

dement juridique sous la Révolution à l'appropriation par l'Etat des biens des corps moraux. Avec cette conception de la personne morale fictive, l'association n'a pas de responsabilité et les infractions qu'elle ordonnerait n'attireraient sur sa tête aucune sanction pénale ; or il importe que la responsabilité marche de pair avec l'autorité, avec la capacité. D'autre part, avec la théorie de la fiction, il est difficile de régler la vie internationale des associations, car un être fictif et artificiel n'a de vie que dans les pays de l'Etat qui lui a concédé la personnalité ; ainsi une association fonctionnant à l'étranger devrait être recrée en France si elle voulait y vivre. Ces quelques remarques paraissent décisives. On pourrait ajouter contre la fiction légale diverses objections de principe, tirées notamment du rôle que cette théorie fait jouer à l'Etat et de l'antériorité du droit de celui-ci qu'elle consacre à tort. Il nous suffit de retenir qu'elle entraîne des conséquences funestes pour l'association ; aussi peut-elle être considérée comme une conception erronée.

A l'inverse de l'idée surannée de fiction, un groupe de systèmes tend à rejeter toute notion de personnalité. L'association serait une forme de propriété, distincte à la fois de la propriété individuelle et de l'indivision, quelque chose d'analogue à la copropriété en main commune qui existait au moyen âge. A ces conceptions se rattache la théorie de la propriété collective de M. Planiol. Le titulaire des droits n'est pas la personne morale, ce sont les associés,

On peut objecter que ne voir « plus sous ce nom de personne fictive qu'un état particulier de la richesse, la propriété sous sa forme collective » (1) paraît contraire à la vraie nature de l'association, mise en commun des activités personnelles dans un but non lucratif. D'ailleurs le patrimoine dans une œuvre charitable ne constitue pas le but, mais un moyen. Et « quel sourire mélancolique ne provoquerait-on pas chez les fondateurs d'associations, si on leur disait qu'en se groupant pour faire de la musique, pêcher à la ligne, jouer aux échecs, organiser des fêtes, répandre l'instruction, propager les idées sociales, religieuses, philosophiques, secourir des malheureux, etc., ils constituent un certain état de la richesse » ? (2).

L'idée de personnalité a été combattue aussi par MM. Vareilles-Sommières et Van den Heuvel. Celui-ci ne lui reconnaît aucune utilité ; l'idée de représentation, la liberté des conventions, « l'harmonie des droits individuels suffit pour justifier de la manière la plus rationnelle tous les résultats que l'on déduit de l'existence de l'être moral. Et c'est perdre son temps et sa peine que de se mettre en quête d'une explication plus embarrassée et plus embarrassante » (3). Ainsi la personne morale ne serait qu'une forte concentration de droits individuels.

(1) Marcel Planiol. Droit civil, 4^e édit., 1906, p. 977, n^o 3019.

(2) Edouard Clunet, *op. cit.*, p. 338.

(3) Van den Heuvel, *op. cit.*, p. 42.

Nous pensons au contraire que l'association ne saurait être réduite à une simple gestion par mandataire et que la liberté des conventions est impuissante à expliquer tous les effets de la personnalité morale.

Le problème de la personnalité a été profondément analysé par l'érudition allemande. Elle a notamment construit la théorie, suggérée par cette idée d'Ihering que le droit n'appartient qu'à ses destinataires, n'étant qu'un intérêt juridiquement protégé. Le droit aux destinataires du droit ! Dans l'association on verrait un patrimoine n'appartenant qu'à sa destination, à son objet (*Zweckvermoege*) ; dans un groupement charitable il y aurait une propriété dont les titulaires seraient non pas les associés, mais les bénéficiaires, c'est-à-dire, les personnes assistées, secourues par l'association. Voilà donc un droit sans sujet ou plutôt une confusion entre le sujet et l'objet. Mais cette conception est inadmissible. En effet, le droit a nécessairement un sujet qui l'exerce ; c'est l'homme, et l'homme seul peut être ce sujet, puisque le droit, comme l'a dit Leibnitz, est essentiellement un pouvoir moral. D'autre part, on ne doit pas confondre la notion de sujet et celle d'objet du droit. Quant aux conséquences de la théorie des « *Zweckvermoege* », il est clair que « s'il n'y a dans le droit que des buts, que des destinations, comme sujets des rapports juridiques, c'est la destruction même du droit de propriété. L'homme disparaît du droit. La propriété individuelle s'efface. Elle s'écroule

comme une construction surannée. Le *Jus utendi* et *abutendi* s'évanouit » (1).

Il faut écarter également une autre conception allemande, cette *Willenstheorie* qui tend à substituer à la personnalité la volonté collective considérée comme sujet juridique, titulaire du droit. Ce système a le tort de considérer qu'une volition ou une série de volitions peut être sujet de droits; et l'on devrait alors reconnaître ce caractère à un contrat, à une réunion et même à une foule qui à certains moments est capable d'un vouloir unifié... « L'erreur n'est pas d'admettre que la volonté soit le sujet du droit; mais c'est d'affirmer que chaque volition spéciale et distincte, échappée de la faculté de vouloir se cristallise et devient un sujet de droit » (2). Toutefois, la *Willenstheorie* met en relief une réalité psychologique, l'existence d'une volonté collective, distincte des volontés individuelles des associés. Comme l'a très bien dit M. Saleilles, ce que veut un individu comme membre de l'association, « ce n'est pas ce qu'il voudrait s'il était seul en cause, c'est ce qui lui paraît le plus conforme au but commun poursuivi par l'association, le plus propre à satisfaire l'intérêt collectif du groupe » (3).

La réalité de la personne morale est généralement admise aujourd'hui; on estime que l'association ne procède pas d'une fiction légale. Est-il d'ail-

(1) Geouffre de Lapradelle. *Op. cit.*, p. 431.

(2) Geouffre de Lapradelle. *Op. cit.*, p. 436.

(3) Raymond Saleilles, *op. cit.*, p. 192.

leurs besoin de remarquer que l'Etat ne crée point le droit? Il se borne à le définir et à le sanctionner. L'Etat est « l'organe du droit, non pas en ce qu'il le crée arbitrairement, mais en tant qu'il cherche à le dégager, à le constater en se conformant à la célèbre définition de Montesquieu: « Les lois sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses » (1). Ainsi l'Etat se contente de constater l'existence de la personne morale, de la reconnaître et de la contrôler dans un but d'intérêt social; elle constitue un être réel, quoique abstrait.

Quant à la nature de cette réalité des personnes morales, elle touche à la question des Universaux qui est d'une importance capitale en philosophie; d'ailleurs « c'est à la scolastique, et à son représentant autorisé saint Thomas d'Aquin, que recourent les ouvrages les plus récents, pour certains concepts juridiques, tels que celui de la personne morale » (2). Il faut admettre ce réalisme modéré d'après lequel cette idée générale de personne morale n'a pas une existence propre par elle-même, et cependant elle est plus qu'un vain mot ou qu'une simple détermination de l'esprit. Et d'abord elle a une réelle valeur objective, car dans chaque personne morale prise à part, il existe des caractères communs et identiques chez toutes. D'autre part, il est évident que cette idée ne se réalise qu'au moyen

(1) Paul Leroy-Beaulieu. *Traité théorique et pratique d'économie politique*, 5^e éd., 1910, t. IV, p. 769.

(2) Edouard Clunet, *op. cit.*, p. 355.

des opérations de l'esprit qui abstrait ces éléments communs perçus dans les différentes personnes morales et les groupe dans une idée représentative de tous les êtres juridiques de même espèce. De la sorte, cette idée générale existe à la fois dans l'esprit à l'état subjectif, et aussi dans les choses. Elle a donc un vrai fondement dans la réalité.

Il résulte notamment de la réalité des personnes morales que leur capacité existe de plein droit par le fait de leur existence; de plus, cette capacité est la règle et l'incapacité, l'exception; elles ont une responsabilité; surtout leur suppression ne peut être prononcée que pour des causes prévues par la loi.

L'association est douée de cette personnalité. Et c'est l'association qui constitue, dans l'état actuel de notre droit, le mécanisme normal de l'organisation juridique de la bienfaisance privée.

CHAPITRE II

LES ASSOCIATIONS A BUT CHARITABLE ET LA LOI DU 1^{er} JUILLET 1901

D'après la loi du 1^{er} juillet 1901, auxquelles elles sont soumises, les associations à but charitable peuvent se former librement sans autorisation préalable. Mais leurs droits varient suivant qu'elles sont non déclarées, déclarées ou reconnues d'utilité publique; la déclaration à l'autorité préfectorale est la condition de leur capacité juridique. Cette déclaration peut être comparée à un acte de naissance; par cette mesure de publicité qui répond à un but d'intérêt public, l'association se donne la personnalité juridique, elle ne la reçoit pas de l'Etat. D'autre part l'association ne peut être arbitrairement supprimée; la dissolution forcée est en principe prononcée par l'autorité judiciaire pour but illicite ou déclaration mensongère; exceptionnelle est la dissolution résultant d'un décret dans un cas particulier prévu par la loi. Surtout, qu'elle soit forcée ou volontaire, la dissolution du groupement ne donne pas lieu au retour de ses biens à l'Etat ;

la loi déclare qu'ils « seront dévolus conformément aux statuts, ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale » (loi du 1^{er} juillet 1901, art. 9). Ainsi, malgré l'absence de toute disposition de principe à ce sujet, le législateur de 1901 a abandonné le système de la fiction légale et a consacré celui de la réalité juridique de la personne morale, en même temps qu'il a établi le principe de la liberté d'association, tout en réservant à l'Etat un droit de contrôle.

Il convient maintenant d'exposer quelle est la situation des associations à but charitable non déclarées, déclarées ou reconnues d'utilité publique, conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901.

SECTION I. — *Des associations non déclarées*

Les associations à but charitable non déclarées sont licites ; aucune condition de forme ne leur est imposée.

Mais la loi leur refuse formellement la capacité juridique. Doit-on en conclure qu'elles ne peuvent posséder aucun patrimoine ? La question intéresse sans doute toutes les associations, mais surtout les œuvres qui se proposent de venir en aide aux malheureux, et à leur propos spécialement l'on doit dire : « La propriété est le complément de la liberté, et il n'y a pas au monde un but qu'on puisse atteindre, fut-il le plus idéal, le plus abstrait sans quel-

que moyen matériel » (1). L'association, par le seul fait qu'elle est licite, a droit à la vie, son fonctionnement entraîne quelques dépenses, aussi a-t-elle besoin, pour réaliser sa fin charitable, d'un certain patrimoine, si minime soit-il. Celui-ci est constitué par les cotisations de ses adhérents; la loi du 1^{er} juillet 1901 lui permet implicitement d'en recevoir.

Diverses œuvres de bienfaisance n'ont fait aucune déclaration; on peut en donner plusieurs explications. D'abord ces groupements ont souvent un caractère quasi familial et local; ils sont parfois l'effet de circonstances de voisinage, d'amitié, d'une communauté d'opinion ou de profession; généralement leur précarité leur permet de ne pas avoir d'histoire, de se constituer et de disparaître sans laisser de traces dans un écrit. D'autre part, quelque simples que soient les formalités de la déclaration, on se contente dans certains cas de laisser fonctionner l'œuvre comme association non déclarée; une sorte de paresse naturelle est un élément psychologique qui a son influence; les associés se disent qu'il leur sera toujours loisible de procéder à la déclaration s'ils le jugent utile pour une cause quelconque; en attendant ils évitent les menus frais de timbre, d'enregistrement et d'insertion au *Journal officiel*. Il est aussi des œuvres de bienfaisance qui préfèrent ne livrer aucun renseignement sur les noms de leurs administrateurs et se soustraire au

(1) Minghetti. L'Eglise et l'Etat, *apud* Lucien Crouzil. La liberté d'association, 1907, p. 58.

contrôle des autorités; l'association non déclarée « a cet avantage, parfois très appréciable, de laisser planer un certain mystère sur les moyens d'action et l'influence dont elle dispose » (1).

Il n'en est pas moins vrai que l'association non déclarée est loin d'être un moyen pratique d'organisation pour la bienfaisance. Elle a une existence légale sans doute, mais elle est trop exposée à souffrir de son défaut de capacité juridique. Le droit de posséder un patrimoine constitué par des cotisations est insuffisant, encore le régime de ce patrimoine fait-il l'objet de controverses; les théories qui ont été proposées pour l'expliquer, indivision, propriété collective ou individualité notamment, entraînant des conséquences diverses qui ne sont pas toutes pleinement satisfaisantes. L'association a besoin de la personnalité juridique pour écarter ces incertitudes, pour éviter les difficultés multiples qui peuvent surgir au sujet de la représentation en justice, de la dévolution des biens. D'autre part, l'interdiction à l'association non déclarée, résultant de l'article 17 de la loi du 1^{er} juillet 1901 de toute accumulation de biens, à titre onéreux ou gratuit, de toutes combinaisons tendant à lui assurer les avantages de la personnalité, impose à un droit de propriété non défini par lui-même des limitations assez indécises qui laissent les actes juridiques de l'œuvre sous la menace d'actions en nullité.

En définitive, pour acquérir un développement en

(1) Lucien Crouzil. *Op. cit.*, p. 78.

harmonie avec le but qu'elle poursuit, l'œuvre charitable ne peut se contenter de cette constitution si fragile qu'est l'association non déclarée.

SECTION II. — *Des associations déclarées*

La plupart des associations à but charitable sont déclarées; leur organisation est ainsi conforme au droit commun établi par la loi du 1^{er} juillet 1901. Moyennant des formalités de publicité elles acquièrent la capacité juridique; c'est là la grande innovation de la loi. La déclaration initiale du titre et de l'objet de l'association, de son siège, des noms, professions et domiciles de ses administrateurs ou directeurs, faite à la préfecture ou à la sous-préfecture contre récépissé, l'insertion d'un extrait de cette déclaration au *Journal officiel*, la déclaration des changements survenus dans l'administration ou dans la direction ainsi que des modifications apportées aux statuts, ces formalités, prévues par l'article 5 de la loi et par le règlement d'administration publique du 16 août 1901, ne sont que des mesures de police analogues aux actes de l'état civil. On voit par là que le législateur n'est pas le dispensateur de la personnalité morale, mais qu'il se borne à la reconnaître.

Il résulte de l'importance des associations déclarées que la pratique de la bienfaisance dépend dans une très large mesure de leur situation légale. Aussi convient-il de mettre en lumière l'étendue et

les limites de leur capacité, telles que la loi les a fixées.

Cette capacité, nous voyons tout de suite combien elle a été mesurée; on l'appelle en effet la « petite personnalité », expression qui n'est pas dans la loi, mais dont on s'est servi pendant la discussion de la loi et que l'on emploie encore. Ainsi donc c'est une capacité restreinte qui constitue le droit commun des associations de bienfaisance. Sans doute, la capacité est la règle et l'incapacité, l'exception, mais encore faut-il savoir si les facultés qui leur sont refusées sont accessoires, ou bien essentielles au but que poursuit le groupement.

Et tout d'abord, quels sont les actes juridiques que les associations de bienfaisance déclarées ont le droit d'accomplir?

Elles peuvent ester en justice en leur propre nom, acquérir à titre onéreux des meubles sans limitation, et quant aux immeubles, ceux strictement nécessaires à l'accomplissement du but charitable qu'elles se proposent, posséder le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres. En principe, elles sont capables de faire tous les actes d'administration, c'est-à-dire les opérations juridiques accomplies sur des revenus ou à propos des revenus. Elles peuvent donc placer leurs économies en valeurs mobilières, au porteur ou au nominatif, mais non en immeubles de rapport puisqu'il ne leur est permis de posséder que ceux qui sont « strictement » nécessaires à leur fonctionnement; prêter à intérêt, prendre à bail un

immeuble, donner à bail la salle de réunion et même semble-t-il « les parties superflues des immeubles acquis ou même les parties plus importantes, quand elles sont inoccupées » (1) les jours où les membres ne s'y rassemblent pas. Bien que l'association, par le fait de sa nature juridique, n'ait pas le droit de faire des actes de commerce, ni de se transformer en société, l'œuvre charitable peut retirer le prix des objets fournis ou des services rendus, par exemple, si elle a créé un établissement d'hospitalisation percevoir une rétribution correspondante ou majorée des déboursés et des frais de gestion.

Quant aux actes de disposition, elle peut s'obliger, constituer tous droits réels ou en être titulaire. Toutefois on sait qu'elle ne peut acquérir des immeubles non strictement nécessaires à son but ; de plus à côté de cette restriction dont la portée varie suivant le genre d'assistance qu'elle se propose, il en est une autre beaucoup plus grave, c'est l'interdiction de recevoir des libéralités d'aucune sorte.

Ainsi est-on appelé à se demander quelle est l'origine des ressources de l'association de bienfaisance. La question est capitale, car si l'on peut vraisemblablement supposer minimales les dépenses qui incombent à beaucoup des groupements à but littéraire, scientifique, etc..., il n'en est pas de même en général pour ceux qui se proposent la pratique de la bienfaisance. Or, les associations déclarées ne peuvent puiser leurs ressources que dans les coti-

(1) Lucien Crouzil. *Op. cit.*, p. 124.

sations de leurs membres et dans les subventions des administrations publiques.

Les cotisations que doivent verser les associés sont fixées librement par les statuts. Aucun chiffre maximum n'est assigné par la loi au montant des cotisations; les statuts peuvent d'ailleurs majorer le premier versement d'une certaine somme dite droit d'entrée. Mais au cas où les statuts permettraient aux associés de se libérer une fois pour toutes des versements périodiques, la somme moyennant laquelle les cotisations seraient rédimées ne pourrait être supérieure à 500 francs. La loi ne veut pas que l'association, sous couleur de rachat de cotisations, ouvre la porte aux libéralités qu'elle prohibe absolument. Du reste, les tribunaux peuvent toujours rechercher à la requête du ministère public ou de tout intéressé si les cotisations d'un taux élevé, surtout si elles ne sont pas uniformes chaque année, ne constituent pas une donation déguisée, auquel cas ils devraient en prononcer la nullité.

Quant aux subventions de l'Etat, des départements et des communes, l'association peut en recevoir. Par ce procédé l'administration publique invite des œuvres privées « à collaborer avec elle à une tâche qui, par son ampleur, dépasse ses propres forces » (1). Mais la subvention n'entraîne nullement un engagement de l'Etat; c'est une simple opération budgétaire qui n'est votée que pour un an et qui est renouvelable.

(1) Maurice Hauriou. *Op. cit.*, p. 366.

Les subventions administratives sont une ressource aléatoire, et les cotisations en général assez faibles. Il serait avantageux pour la pratique de la bienfaisance que l'association puisse recevoir des apports de ses associés; ce serait, disent MM. Benoist, Le Vavasseur, Celier, Taudière, « un moyen nécessaire pour la mettre, dès le premier jour, en état de remplir sa mission, ce qu'elle ne saurait faire sans une première mise de quelque importance... Pourquoi ne pas reconnaître aujourd'hui aux associations libres la faculté de ne se constituer à l'état de personnes morales qu'après avoir réuni le capital nécessaire à leur fonctionnement?... Nous croyons légal, de la part des associés, de procéder par voie d'apport au jour de la déclaration de l'association » (1). L'opinion de ces auteurs est contraire à l'esprit de la loi, qui prohibe toute libéralité; le texte d'ailleurs parle de cotisations et l'expression « apports mobiliers » a été écartée, en connaissance de cause, dans les travaux préparatoires. Sans doute, il paraît légal de majorer d'un droit d'entrée la première cotisation versée, mais il n'y a pas là une possibilité de ressources importantes pour l'œuvre charitable, ce droit d'entrée devant être fixé à un taux uniforme pour tous les associés d'une même catégorie. Et l'association, ici encore, est gênée par les nullités édictées par la loi contre tous les actes qui seraient considérés par les tribu-

(1) Benoist, Le Vavasseur, Célier, Taudière: sociétés et associations, p. 42.

naux comme des libéralités déguisées. Tel est le point de vue étroit de la loi de 1901 qui prohibe la constitution d'un patrimoine initial. Assurément les associations à but charitable en souffriront tout particulièrement; comment peuvent-elles pourvoir à la bienfaisance en débutant avec une caisse vide? et lorsque les cotisations sont recouvrées il leur est difficile de réaliser largement leur but, à raison de la faible importance de ces versements. Ainsi tout apport est interdit « à nos pauvres associations déclarées de la loi de 1901; et cependant sans une première mise de fonds, impossible de rien créer, impossible de rien fonder, qui ait une certaine importance » (1). Aux œuvres charitables il faut aussi des secours dans le courant de leur durée et l'on peut bien dire à leur sujet: « Ces associations qui n'ont pas pour but des bénéfices, qui peuvent être créées par dix, quinze, vingt personnes mettant en commun leur dévouement, leur intelligence, si elles n'ont d'autres ressources que des cotisations limitées par la loi à un chiffre modique, ne pourront pas atteindre le but qu'elles se proposent; il leur faut le concours des souscriptions des particuliers.. » (2). Cette aptitude à bénéficier des souscriptions leur a été refusée; d'autre part, bien que les cotisations ne soient pas formellement limitées on sait que leur montant peut être soumis à l'appréciation des tribunaux, en vertu de l'article 17 de la loi.

(1) Raymond Saleilles. *Op. cit.*, p. 17.

(2) Jules Baron. Discours à la Chambre des députés, séance du 5 février 1901, J. O. du 6 février, p. 316.

Les associations de bienfaisance déclarées sont donc frappées d'une incapacité absolue de recevoir des libéralités.

Or, en fait, elles en reçoivent. En effet « peut-on s'imaginer, écrit M. Saleilles, qu'un besoin à la fois social et individuel, aussi primordial que celui de fonder une œuvre collective et de pourvoir à certains intérêts philanthropiques, charitables ou religieux, ait pu être complètement étouffé sous les rigueurs d'un système légal qui lui déniait le droit à l'existence? Ce serait bien mal connaître ce qu'il y a de forces cachées dans certaines tendances innées et vraiment naturelles à l'homme. Ce qu'il est défendu de faire ouvertement, on le réalise par des moyens détournés » (1). En effet, il ne faut pas oublier qu'une loi ne peut pas produire tous ses effets lorsqu'elle est en opposition avec la nature des choses. Aussi faut-il appliquer au droit des associations cette profonde observations de M. Paul Leroy-Beaulieu : « Il n'est pas d'idée plus frivole que celle de l'omnipotence de l'Etat en matière législative ou juridique. Il peut écrire des textes de loi, mais s'ils ne sont pas conformes à la nature des choses, celle-ci les déjoue : il y a dans la nature des choses une incompréhensible ironie qui se rit du législateur ; elle se manifeste quand l'Etat veut appliquer des lois arbitraires en matière de dévolutions successorales, d'impôts, de maxima d'intérêts ou de prix, etc. La plasticité sociale atténue alors

(1) Raymond Saleilles. *Op. cit.*, p. 15.

l'effet malfaisant des fantaisies législatives » (1). Et, précisément, en ce qui concerne les libéralités aux associations à but charitable, il est très facile à la pratique de tourner la loi. Ainsi que l'a dit M. Hébrard de Villeneuve, « on a beau décréter dans le Code civil que la donation est un contrat solennel qui exige le concours d'un notaire et de plusieurs témoins, lorsque deux personnes sont d'accord, l'une pour donner, l'autre pour recevoir un billet de mille francs, un chèque de cent mille francs, ou même une liasse de titres au porteur qui représente une fortune, il est assez difficile de trouver une sanction à la violation des règles tutélaires tracées par la loi. On ne peut pas, dit la jurisprudence, faire un don manuel sans se soumettre aux mêmes autorisations que pour les autres donations; soit, on ne peut légalement pas, mais on se résigne à commettre une illégalité. S'il s'agit de donations entre vifs, l'incapacité édictée par la loi de 1901 n'a donc pas toujours en fait le résultat prévu et voulu; des milliers de libéralités, parfois considérables, passent à travers les mailles de la loi, qui aboutit ainsi, non à empêcher les dons, mais simplement à empêcher qu'on puisse les faire régulièrement » (2). Les associations à but charitable ac-

(1) Paul Leroy-Beaulieu. *Traité théorique et pratique d'économie politique*, 1910, t. IV, p. 771.

(2) Hébrard de Villeneuve. *Régime légal et fiscal des associations de bienfaisance*; (Compte rendu des séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, 1914, p. 394).

quièrent ainsi illégalement, en fraude de la loi et de diverses manières. « D'ailleurs, l'administration tolère elle-même tous les jours, en faveur d'associations qui sont cependant incapables de recevoir à titre gratuit, des modes d'acquisition, tels que les ventes de charité, qui dissimulent de véritables libéralités » (1).

En un mot, les associations de bienfaisance déclarées acquièrent ainsi irrégulièrement une partie notable de leurs ressources, tant à raison de l'insuffisance des cotisations et subventions qu'elles peuvent recevoir légalement, que des facilités que les moyens détournés offrent à la pratique. Cependant les associations déclarées étant la forme ordinaire des œuvres charitables devraient posséder cette faculté de recevoir à titre gratuit qui seule assure à la bienfaisance des moyens normaux d'existence et de développement. En réalité, ce n'est qu'aux associations qui ont été reconnues d'utilité publique, par décret en conseil d'Etat que la loi de 1901 a réservé cette précieuse capacité. Pour pouvoir solliciter cette reconnaissance les groupements doivent avoir rempli au préalable les formalités de la déclaration prescrites par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et par le décret du 16 août 1901 et avoir fonctionné quelque temps comme associations déclarées, de telle sorte que celles-ci peuvent être considérées, surtout à raison de l'intérêt général qui s'attache à leur but charitable, comme

(1) Raymond Saleilles, *op. cit.*, p. 30.

candidates à la reconnaissance d'utilité publique. Dans ces conditions, il est assez naturel que des libéralités leur aient été faites, sous forme de dons et de legs par des bienfaiteurs inspirés par la pensée qu'elles obtiendraient ensuite cette reconnaissance. Aucune difficulté n'apparaît dans le cas où un individu constitue une œuvre, lui fournit un patrimoine, et après l'avoir laissé fonctionner pendant quelque temps, sollicite lui-même ou fait solliciter de son vivant la reconnaissance d'utilité publique. Mais la question se complique d'un problème juridique, si la reconnaissance d'utilité publique n'intervient qu'après la donation ou après le décès du testateur, ce qui sera le cas le plus fréquent, car ce sont les legs qui constituent d'ordinaire la source la plus importante des libéralités pour des œuvres charitables, les dispositions testamentaires étant en effet plus naturelles et par là plus fréquentes que les donations. On se demande donc si l'association déclarée peut recevoir à titre gratuit, sous la condition qu'elle soit ensuite reconnue d'utilité publique.

La doctrine et la jurisprudence sont divisées. Suivant une première opinion, toute libéralité intéressant une association dépourvue de la capacité de recevoir lors de la donation ou du décès du testateur est nécessairement nulle. A propos des libéralités en faveur des établissements de bienfaisance non légalement reconnus, M. de Baulny a écrit : « L'incapacité légale, dont l'article 725 frappe les établissements non reconnus est si absolue que leur

reconnaissance postérieure ne saurait les en relever rétroactivement. C'est là une règle élémentaire que nous n'aurions pas cru devoir rappeler si l'administration n'avait pas cherché quelquefois à en faire fléchir la rigueur. Dans un rapport envoyé au conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur proposait de faire accepter directement par le légataire désigné, un legs fait à un établissement reconnu depuis l'ouverture de la succession. Il se fondait sur ce que l'œuvre existait de fait à cette époque, et sur ce que, de notoriété publique, l'intention de ses administrateurs était, dès le début, d'en régulariser la situation. « Cette doctrine est au surplus conforme à l'esprit de l'article 906 du Code Napoléon, puisqu'en 1840, Neuhoff avait déjà un commencement d'existence et qu'on peut dire qu'il était déjà conçu. Cette singulière interprétation fut écartée par deux avis déjà cités » (1). L'opinion exprimée par M. de Baulny est également celle de Demolombe et de Aubry et Rau.

Dans un second système, on admet la validité d'un legs fait à une association de bienfaisance simplement déclarée, sous la condition qu'elle obtienne ultérieurement la reconnaissance d'utilité publique qui lui donnera qualité pour bénéficier de la libéralité, sous réserve d'ailleurs de l'autorisa-

(1) De Baulny. Des libéralités en faveur des établissements de bienfaisance non légalement reconnus. (Revue critique de législation et de jurisprudence, 1859, t. XIV, p. 248.)

tion administrative qui lui sera nécessaire pour l'accepter. Cette conception faisant application de l'article 906 du Code civil assimile l'œuvre non reconnue aux enfants conçus à l'époque du décès du testateur : « L'enfant une fois conçu, dit M. Marguerie, peut recevoir, mais à la condition qu'il naîtra viable; d'après nous, l'établissement qui, pendant sa période de formation aura justifié des services qu'il était en état de rendre à la société, des ressources que la confiance publique lui aura confiées pour le mettre en état d'accomplir sa mission, sera réputé viable pour la vie civile, et il obtiendra la reconnaissance que lui confèrera la capacité exigée par l'article 906 du Code civil » (1). Cette assimilation des établissements non reconnus aux enfants conçus est, d'après M. Planiol « d'autant plus exacte que cette période d'existence de fait a été souvent imposée à des établissements qui sollicitaient leur reconnaissance d'utilité publique, cette faveur ne leur étant accordée qu'après qu'ils avaient prouvé leur aptitude à vivre et la nature des ressources qui assuraient leur avenir » (2).

Pour les associations à but charitable déclarées cette question présente un intérêt considérable, puisque, comme nous l'avons dit, ce sont les legs

(1) Marguerie. Etude sur les libéralités faites aux établissements non reconnus. (Revue critique de législation et de jurisprudence, 1878, nouvelle série, t. VII, p. 525.)

(2) Marcel Planiol. Droit civil, 5^e édit., 1910, t. III, n° 2920.

qui constituent en général les principales ressources des œuvres de bienfaisance. Il y a divergence sur ce point entre la jurisprudence administrative et la jurisprudence judiciaire. Celle du conseil d'Etat a varié: « L'autorisation d'un legs ou d'une donation faits à un établissement non encore autorisé impliquerait sa reconnaissance à une époque où il n'existait pas légalement. Elle ne peut donc être donnée, bien que cet établissement ait été reconnu depuis » (avis du conseil d'Etat, 14 mai 1834, 11 mai 1838). Mais un changement complet de jurisprudence a eu lieu vers le milieu du xix^e siècle, probablement depuis un décret du 16 août 1859. Il reconnaît d'une manière constante la validité de la libéralité en faveur de l'établissement non encore reconnu, ainsi assimilé à l'enfant conçu, et admet que le gouvernement peut par un seul et même décret reconnaître d'utilité publique cet établissement et l'autoriser à accepter une libéralité faite en sa faveur. Cette théorie de la « conception civile » est aujourd'hui admise en droit administratif. Généralement c'est par le même décret que le conseil d'Etat déclare l'association d'utilité publique et l'autorise à accepter le legs, conformément à l'article 910 du Code civil. Il a même donné l'autorisation d'accepter des legs à des groupements n'ayant pas la moindre existence au jour du décès du testateur, à l'Académie Goncourt par exemple qui a pu ainsi bénéficier d'un legs universel fait en sa faveur par son fondateur. Et cette jurisprudence, conforme d'ailleurs à la coutume suivie par l'ancien droit,

comme le démontre Ricard (1) a été fortifiée par ce fait que l'association de bienfaisance légataire jouit de la capacité civile en tant qu'association déclarée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901.

A la jurisprudence de l'autorité administrative il est utile de comparer celle des tribunaux judiciaires. Ceux-ci, en effet, étant seuls compétents pour apprécier la validité des legs, cette question est souvent posée devant eux, car évidemment l'autorisation d'accepter la libéralité est une affaire purement administrative et sans influence sur la validité des legs.

Très ferme, la jurisprudence de la cour de cassation déclare nulles les libéralités adressées aux associations qui n'ont obtenu la reconnaissance d'utilité publique qu'après le décès du testateur. L'argument qu'elle invoquait, avant la loi de 1901, c'était naturellement le défaut de personnalité de ces groupements. « Le legs fait à une association ou communauté non encore reconnue, lors du décès du testateur comme établissement d'utilité publique est nul, quoique cette reconnaissance soit intervenue postérieurement avec autorisation d'accepter la libéralité, une telle autorisation ne pouvant détruire rétroactivement les droits acquis aux héritiers, et notamment aux héritiers du testateur » (Civ., 12 avril 1864, D., P. 64-1-218). « Attendu, prononce l'arrêt Civ., 14 août 1866 (D., P., 67-1-110) qu'il est

(1) Ricard. Donations, 1^{re} partie, ch. III, sect. 13, n° 613.

de droit public en France qu'aucune communauté, association ou corps moral, ne peut exister qu'en vertu d'un acte de l'autorité publique; qu'une société, non légalement reconnue, n'ayant pas lors du décès du testateur une existence légale, une personnalité juridique, est sans qualité pour recevoir le bénéfice d'un legs fait à son profit, et qu'un acte postérieur d'autorisation ne peut rétroagir à une époque antérieure au décès, ni dépouiller des héritiers légitimes des droits à eux acquis par le fait même de ce décès... » La cour de cassation a maintenu sa jurisprudence après la loi de 1901 en adaptant sa formule aux dispositions de cette loi; elle invoque cette incapacité de recevoir à titre gratuit, qui est la plus grave des limitations qui sont imposées à l'association déclarée. « Attendu, en effet, dit l'arrêt civ., 7 février 1912 (D., P. 1912-1-433) qu'aux termes des articles 10 et 11 de la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations reconnues d'utilité publique sont seules capables de recevoir des dons et legs dans les conditions prévues par les articles 910 du Code civil et 5 de la loi du 4 février 1901; qu'une association qui ne présenterait pas ce caractère lors du décès du disposant serait sans qualité pour recueillir le bénéfice d'un legs fait à son profit, et qu'une déclaration ultérieure d'utilité publique ne pourrait rétroagir à une époque antérieure au décès, ni priver les héritiers légitimes des droits qu'ils ont acquis par le fait même du décès... ».

Il est évident que les intérêts de l'association à but charitable sont sacrifiés par la jurisprudence

judiciaire qui par l'application stricte de la loi est conduite à des solutions qui annihilent les bienfaits de la conception large qu'admet le conseil d'Etat et en définitive vont à l'encontre de l'équité. En pratique cependant les associations de bienfaisance déclarées peuvent bénéficier d'un tempérament que la cour de cassation a apporté à sa jurisprudence, en considérant la libéralité comme valable si elle est faite non pas directement à l'œuvre non reconnue mais à une personne capable de la recevoir, à charge par elle de la faire parvenir à l'association une fois reconnue d'utilité publique. En effet, « si un établissement de bienfaisance, non encore autorisé au moment du décès du testateur n'a pas la capacité légale pour recueillir un legs fait à son profit, aucune loi ne s'oppose à ce qu'un légataire universel ayant capacité soit chargé par le testateur de continuer et achever la fondation d'un tel établissement, commencé par le testateur lui-même de son vivant, et d'en poursuivre la reconnaissance légale » (Req., 8 avril 1874, D., P. 1876-1-225); et « cette reconnaissance obtenue, dit le même arrêt, l'établissement dûment autorisé a droit et qualité pour réclamer le bénéfice de la disposition testamentaire, laquelle n'est qu'une charge de l'institution faite au profit d'un autre gratifié... »

C'est surtout sur des considérations d'équité que repose ce procédé de fondation indirecte en faveur d'une œuvre non reconnue. Un jugement du tribunal de la Seine du 5 août 1897, confirmé par arrêt de la cour de Paris du 1^{er} mars 1900 par adoption de

motifs remarque que le testateur « eut pu en effet de son vivant et par la voie de la donation entre vifs, poursuivre et atteindre le but qu'il fixe à ses légataires universels ; qu'on ne saurait comprendre qu'on lui défendit de charger ceux-ci de faire, après sa mort, avec les biens qu'il leur laisse, ce qu'il eut pu faire lui-même directement » (Sirey, 1905-2-78). Il faut reconnaître la souplesse de ce genre de dispositions très favorables aux œuvres de bienfaisance, par la voie du legs modal à un tiers ; il n'exige pas en effet de l'association de bienfaisance déclarée une transformation en établissement d'utilité publique, car le legs avec charge est en principe valable, indépendamment de la reconnaissance d'utilité publique. Le procureur général Baudouin le dit dans ses conclusions (Civ., 12 mai 1902, D., P. 429). « L'œuvre à fonder est licite en soi. Aucun texte n'impose aux légataires l'obligation de la faire préalablement ou ultérieurement autoriser par l'Etat. Créée sans cette autorisation, elle vaudra comme œuvre privée, avec tous les inconvénients que peut entraîner ce caractère, précaire et de courte durée sans doute si on la compare aux œuvres qui s'appuyant sur l'Etat, participent à sa perpétuité, mais légale et vivante au même titre que la propriété privée et jouissant des mêmes avantages que celle-ci. C'est ce que vous avez toujours reconnu jusqu'ici par les arrêts que vous avez rendus lorsque vous avez eu à apprécier la validité des legs sous charge de fondation (Req., 7 novembre 1859, D., P. 59-1-444 ; Req., 21 juin 1870, D. P.

71-1-97; Req., 8 avril 1874, D. P. 76-1-225; Civ. Cassation, 5 juillet 1886, D. P. 86-1-465; Req., 6 novembre 1888, D. P. 89-1-314). Dans tous ces arrêts, vous avez validé ces legs et la charge dont ils étaient grevés. N'était-ce pas reconnaître par là-même que l'autorisation gouvernementale, dont le pourvoi fait la condition essentielle de leur existence juridique n'est pas nécessaire? » Mais en réalité, dans la distinction établie par la cour de cassation entre le legs adressé directement à l'œuvre et la charge imposée à un légataire en faveur de l'œuvre, il n'y a pas un équivalent des avantages de la jurisprudence du conseil d'Etat; et d'ailleurs les bases de la doctrine de la cour de cassation sont critiquables, car elle paraît méconnaître la pensée du disposant. Avant que son établissement charitable ait vu le jour, le fondateur le voit fonctionner dans son esprit, il a supputé les besoins de son œuvre qui est déjà pour lui une réalité; ces préoccupations sont dans le tempérament du fondateur. Aussi est-il à supposer que bien souvent il ne s'embarrassera pas des subtilités de juriste et écrira tout simplement un legs à l'association non encore reconnue. Mais alors c'est autant de perdu pour les pauvres, avec le système de la cour de cassation « qui ne tient aucun compte de l'intention des disposants, s'attache uniquement aux termes qu'ils ont employés et fait dépendre la validité d'une libéralité d'une simple habileté de rédaction » (1). D'autre part, il n'est pas douteux que

(1) Marguerie. *Op. cit.*, p. 523.

les personnes charitables qui connaissent la loi et la rigoureuse jurisprudence qui l'interprète, n' « omettent dans leurs dispositions testamentaires des associations auxquelles elles portent pourtant un vif intérêt, sachant qu'elles sont incapables de recevoir des libéralités. C'est encore un nombre plus considérable de millions qui échappent aux malheureux » (1). Surtout de telles solutions sont de nature à refroidir le zèle de l'assistance privée. Donc pour les œuvres charitables le régime légal des associations déclarées qui constituent pourtant leur catégorie normale est un moyen de développement nettement insuffisant tel qu'il résulte de la loi du 1^{er} juillet 1901, strictement interprétée par la jurisprudence de la cour de cassation.

A un autre point de vue, peut-être conviendrait-il de modifier un peu cette conclusion et de constater qu'en fait, quelque rigoureuse que soit la loi sur le point capital des libéralités adressées aux associations déclarées, elle laisse à la pratique un accommodement considérable, en ouvrant la porte à toutes sortes de libéralités irrégulières. Mais de cette facilité qu'elle donne à des illégalités constantes, on peut bien dire que « c'est là un argument bien fort contre la loi de 1901, car une loi qui est violée tous les jours par les meilleurs citoyens ne peut être une bonne loi » (2).

(1) Hébrard de Villeneuve, *op. cit.*, p. 395.

(2) Hébrard de Villeneuve, *op. cit.*, p. 394.

SECTION III

Des associations reconnues d'utilité publique

Les associations à but charitable, avant la loi du 1^{er} juillet 1901 étaient du nombre des œuvres auxquelles le conseil d'Etat permettait de solliciter la reconnaissance d'utilité publique. L'aptitude à recevoir à titre gratuit qui est le principal trait de la « grande personnalité » est la seule capacité notable que possède l'association reconnue d'utilité publique, outre les droits appartenant aux associations déclarées. Les autres différences en faveur des associations reconnues concernent le taux du rachat des cotisations, pour lequel la loi ne fixe pas de maximum, et l'appréciation de la nécessité d'acquérir des immeubles, qui n'est pas considérée « strictement ». Au point de vue des placements, elles sont moins libres que les associations déclarées, puisqu'en fait de valeurs mobilières, elles ne peuvent posséder que des titres nominatifs; la fortune des associations reconnues pouvant être plus grande, le législateur a voulu en faciliter le contrôle.

Les associations à but charitable reconnues d'utilité publique ne sont pas très nombreuses, relativement. Cela ne tient pas seulement aux multiples formalités imposées à leur constitution et à leur fonctionnement par la tutelle administrative ; il faut aussi tenir compte de ce que beaucoup d'associations déclarées ont l'habitude de recevoir des li-

béralités illégales, et se procurant ainsi les moyens d'exercer la bienfaisance, n'ont guère d'intérêt pratiquement à solliciter la reconnaissance. Celles qui veulent l'obtenir, après avoir fait un stage comme associations déclarées afin de permettre à l'administration d'apprécier l'intérêt général qu'elles présentent, adressent au ministre de l'intérieur une demande et des pièces très nombreuses, entre autres les statuts et un compte financier; le ministre de l'intérieur peut écarter *de plano* la demande; s'il lui donne suite, une instruction administrative a lieu, puis le dossier est transmis au conseil d'Etat qui statue, et, s'il y a lieu, la reconnaissance est prononcée par décret rendu en forme de règlement d'administration publique. La reconnaissance d'utilité publique, seul moyen légal de développement des œuvres de bienfaisance, ne leur confère pas cependant une aptitude pleine et entière à ce sujet. D'après le droit commun, l'association reconnue ne peut accepter de libéralités qu'avec l'autorisation préalable du gouvernement, à peine de nullité (Code civil, art. 910 et loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs). Cette autorisation est donnée par le préfet du département où se trouve le siège de l'établissement; elle résulte d'un décret en conseil d'Etat si la donation ou le legs consiste en immeubles d'une valeur supérieure à trois mille francs et dans tous les cas où ces libéralités donnent lieu à des réclamations de la part des familles (loi du 4 février 1901, art. 5 et 7). Il est vrai que la libéralité peut être accep-

tée par l'établissement « provisoirement ou à titre conservatoire » (même loi, art. 8); cette formalité préalable à l'autorisation administrative permet d'éviter les éventualités de la révocation ou de la caducité de la donation, et elle a aussi l'avantage de faire courir les fruits et les intérêts de la chose donnée. Lorsque l'administration a donné l'autorisation nécessaire, l'association fait alors acte d'acceptation définitive qui rétroagit. Très souvent les dons ou legs sont grevés de charges; dans ce cas, l'administration ne permet d'accepter que si ces charges rentrent dans la spécialité de l'établissement bénéficiaire. L'association à but charitable reconnue d'utilité publique ne serait pas autorisée à accepter une libéralité qui lui serait faite sous une condition étrangère à ses statuts. Ce principe de la spécialité ne saurait être regardé comme une règle de droit civil, pouvant être invoquée devant les tribunaux civils et s'imposant à eux. La cour de cassation décide avec raison qu'il n'est nullement limitatif de capacité. Le principe de la spécialité est sans influence sur la *factio testamenti* de l'association, ce n'est qu'une règle de tutelle que l'administration impose au *jus capiendi* des personnes morales qui se trouvent soumises à son contrôle; et même peut-on le considérer comme un principe « d'un ordre un peu rigide qui s'adapte mal aux besoins de la vie » (1). Ainsi est-il susceptible de contrarier fréquemment le développement des œu-

(1) Maurice Hauriou. *Op. cit.*, p. 923.

vres charitables reconnues, par l'effet d'une stricte interprétation des statuts. D'autre part, si elles recueillaient à titre gratuit un immeuble qui ne serait pas nécessaire à leur fonctionnement, elles ne pourraient le conserver car il ne leur est pas permis de posséder des immeubles de rapport, mais elles seraient dans l'obligation d'aliéner cet immeuble et d'en verser le prix à leur caisse, en vertu de la loi du 1^{er} juillet 1901, art. 11. Le même article leur interdit d'accepter une donation mobilière ou immobilière avec réserve d'usufruit au profit du donateur.

D'ailleurs, quels que soient les avantages que confère aux associations de bienfaisance la reconnaissance d'utilité publique, il serait contraire à l'esprit de la loi et quelquefois même à l'équité de la généraliser et d'en faire une sorte de droit commun. Et cependant telle paraît être la tendance administrative. « Actuellement, la notion de la reconnaissance légale, qui devrait être considérée comme une faveur exceptionnelle et réservée à des œuvres ayant un réel caractère d'intérêt général, est souvent faussée, et le gouvernement se trouve entraîné à accorder ce titre, cette estampille officielle à des œuvres locales de très petite envergure, parce qu'on ne veut pas priver les pauvres du bénéfice de libéralités qui seraient caduques si l'œuvre n'était pas reconnue » (1). Il est vrai que, objectivement, à tout but charitable se rattache un certain intérêt géné-

(1) Hébrard de Villeneuve. *Op. cit.*, p. 399.

ral, mais l'administration ne peut faire abstraction de la situation de l'œuvre. Et accorder solennellement, après de nombreuses formalités préalables, la reconnaissance d'utilité publique à une œuvre précaire appelée à une durée éphémère, ferait un peu l'effet d'un « bluff » juridique. Assurément, le développement normal des œuvres d'assistance ne doit pas être subordonné à la reconnaissance d'utilité publique. Il y aurait d'ailleurs une sorte de contradiction dans cette obligation pour la bienfaisance privée à devenir ainsi un organe semi-public, juxtaposé à l'administration. Sans doute, la reconnaissance d'utilité publique a sa raison d'être et doit être maintenue, mais comme institution exceptionnelle, tandis qu'il résulte de la loi de 1901 qu'elle constitue le seul moyen juridique permettant aux associations à but charitable d'atteindre leur fin normale.

Celles-ci ne reçoivent donc pas de cette loi un régime satisfaisant car il est de droit naturel que les collectivités comme les individus d'ailleurs, trouvent dans les règles générales de la législation les facultés nécessaires à l'accomplissement de leur destinée.

Mais, depuis 1901, une occasion s'est offerte au législateur de se prononcer en même temps sur la bienfaisance privée et sur le droit d'association. Il y a en effet, dans la loi du 30 mars 1916, relative aux « œuvres de guerre qui font appel à la générosité publique », des dispositions d'où résultent des innovations juridiques intéressantes.

CHAPITRE III

LES ASSOCIATIONS A BUT CHARITABLE ET LA LOI DU 30 MAI 1916 RELATIVE AUX ŒUVRES DE GUERRE QUI FONT APPEL A LA GENEROSITE PUBLIQUE.

La loi du 30 mai 1916 a pour but de réglementer les acquisitions à titre gratuit dont bénéficiaient des associations contrairement aux dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901; encore ne s'applique-t-elle pas à tous les groupements à but charitable, mais seulement à ceux qui ont pour objet principal ou accessoire de soulager les souffrances occasionnées par la guerre, et faisant appel à la générosité publique d'une façon habituelle.

Ces associations sont soumises par la nouvelle loi à diverses obligations. Elles doivent faire à la préfecture ou à la sous-préfecture une déclaration indiquant le siège de l'œuvre, ses ressources, son but, et accompagnée de leurs statuts. Il en est donné récépissé. Elles ne peuvent faire appel à la générosité publique sans avoir obtenu préalablement une autorisation à cet effet donnée par le ministre de l'intérieur qui statue après avoir pris l'avis d'une

« commission de contrôle des œuvres de guerre ». « Cette autorisation peut être subordonnée à une modification des statuts. Les intéressés peuvent former un recours devant le conseil d'Etat contre le refus d'autorisation (art. 3) ». « Les œuvres et associations déjà existantes sont tenues également de demander l'autorisation dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la présente loi, toutefois le récépissé prévu à l'art. 2, leur tient lieu d'autorisation provisoire, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur demande (art 4) ». Les œuvres de guerre peuvent être l'objet d'une inspection qui « a pour but exclusif de s'assurer du fonctionnement régulier de l'œuvre et de vérifier si les ressources recueillies sont intégralement employées au but visé dans la déclaration (règlement d'administration publique du 18 septembre 1916). Ce décret énumère des prescriptions détaillées sur l'autorisation et le contrôle des œuvres de guerre et des règles minutieuses de comptabilité auxquelles elles sont soumises. La sanction administrative de la loi du 30 mai 1916 et le retrait de l'autorisation prononcé par décision ministérielle motivée « dans les mêmes formes que le refus et sous réserve du même recours » (art. 36 du décret). La loi édicte des sanctions civiles : la dissolution de l'association prononcée par l'autorité judiciaire à la requête du procureur de la République ; la saisie des fonds recueillis qui sont alors dévolus conformément aux statuts ou bien répartis par le tribunal entre les œuvres de bienfaisance de la guerre autorisées dans le département

dans le cas où les statuts ne contiennent pas de dispositions à ce sujet; des peines correctionnelles contre les fondateurs, directeurs ou administrateurs.

La loi du 30 mai 1916 a un caractère temporaire et spécial. Le gouvernement, a dit le ministre de l'intérieur « s'engage bien volontiers à déposer, à la fin des hostilités, un projet de loi abrogeant les dispositions législatives actuelles. Dans la pensée du gouvernement, je tiens à le répéter, il est bien entendu que cette loi n'a qu'un caractère temporaire, qu'elle ne doit être applicable que pendant la durée de la guerre » (Sénat, 1^{re} séance du 23 mai 1916, *J. O.* du 24, p. 420). Il résulte aussi des travaux préparatoires qu'elle ne s'applique pas aux œuvres qui ont été reconnues d'utilité publique ; d'autre part, l'article premier du règlement d'administration publique du 18 septembre 1916 le dit expressément. La loi vise les associations non déclarées et particulièrement celles qui ont fait la déclaration prévue par la loi du 1^{er} juillet 1901 et qui sont la forme habituelle des groupements à but charitable.

Le législateur se proposant de contrôler les œuvres de guerre organisées par la bienfaisance privée était naturellement appelé à solutionner la question des libéralités qui leur sont adressées. Il a reconnu que la règle interdisant toutes acquisitions à titre gratuit aux associations non reconnues d'utilité publique était très souvent violée. Cherchant à mettre un terme à ces pratiques illégales, sans recourir cependant à une révision de la loi fon-

damentale en cette matière, il a pensé à ces associations dont le développement considérable était dû aux malheurs des temps et il a voulu que le fonctionnement des œuvres de guerre recevant des libéralités fut en harmonie avec les dispositions de la loi de 1901. « Il ne s'agit pas, a dit le ministre de l'intérieur (Sénat, séance du 19 mai 1916, *J. O.* du 20, p. 411), de restreindre le droit des associations qui sont et demeurent libres, en vertu de notre loi; il s'agit simplement de faire application, à celles qui s'en sont écartées, des principes fondamentaux de notre droit public »; rien n'est changé à la condition « des associations, même charitables, qui continueront à fonctionner conformément aux prescriptions établies par la loi de 1901 ». La loi du 30 mai 1916 concerne seulement celles qui « rompant le cadre de la législation actuelle, voudront, en vue de se procurer des ressources extraordinaires, faire appel à la générosité publique et recevoir des dons... Nous voulons simplement faire rentrer dans les limites de leur capacité juridique les associations qui, depuis le début de la guerre, se sont créées des ressources extraordinaires d'une manière tout à fait irrégulière ».

Surtout, la nouvelle loi met en lumière le point faible de celle du 1^{er} juillet 1901, l'étroitesse de la personnalité juridique des associations déclarées. La discussion du projet devant le Sénat fait ressortir les difficultés auxquelles se heurterait l'application stricte des principes qui régissent la matière. Faisant allusion aux mesures rigoureuses dont les

associations non reconnues sont passibles si elles acceptent des libéralités, le ministre de l'intérieur dit : « Nous pourrions nous borner à appliquer les prescriptions de la loi de 1901, en invitant les sociétés dont il est question à rentrer dans le cadre de cette loi, sous peine d'être dissoutes le cas échéant. Nous ne le faisons pas. M. Hervey : « Vous ne le pourriez pas ! » M. le ministre : « Nous pourrions le faire, cependant ». M. Hervey : « Légalement, peut-être ; mais vous auriez tout le monde contre vous ». M. le ministre : « Permettez-moi de vous dire que si le Parlement ne me donnait pas le moyen de régulariser la situation des sociétés dont je parle, nous serions peut-être obligés d'en arriver là » (Sénat, 2^e séance du 23 mai 1916, *J. O.* du 24, p. 426). Ainsi le gouvernement admet qu'il serait difficile d'imposer les prescriptions de la loi de 1901 en ce qui concerne les acquisitions à titre gratuit. Dans ces conditions, comment faut-il traiter les œuvres charitables de guerre ? D'un côté, le législateur ne veut pas abandonner le principe de la réglementation de ces actes juridiques ; d'autre part, il sait que le statut des associations déclarées de la loi de 1901 est inconciliable avec l'appel à la générosité publique. Il y aurait sans doute un moyen légal permettant aux associations d'acquiescer les ressources nécessaires à l'exercice de la bienfaisance, la reconnaissance d'utilité publique, mais ce procédé ne conviendrait guère à de nombreuses œuvres éphémères et de minime envergure, et il serait assez impraticable par suite des « longues for-

malités » qu'il exigerait, ainsi que l'a reconnu le ministre de l'intérieur (Sénat, séance du 24 mai 1916, *J. O.* du 25, p. 443). Pour résoudre le problème, on forge un nouveau texte; cette loi spéciale confère aux associations qu'elle vise « une sorte de demi-reconnaissance d'utilité publique; elle les habilite à recevoir des souscriptions, des dons et produits de quêtes, elle légalise leur situation au point de vue de l'acquisition de leurs ressources », ainsi que l'a dit le président de la commission (1).

Il importe de remarquer que la loi du 30 mai 1916 est loin de reconnaître une entière capacité d'acquérir à titre gratuit. A ce sujet, la question a été posée au ministre de l'Intérieur: « Les œuvres de guerre autorisées peuvent-elles recevoir des donations, à quelque valeur que s'élèvent les biens donnés, comme doit le faire admettre la loi du 30 mai 1916 qui ne prévoit aucun maximum; peuvent-elles recevoir des immeubles aussi bien que des biens mobiliers; notamment, une association autorisée et déclarée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 peut-elle recevoir donation d'un immeuble à destination d'orphelinat, dans le cas où ses statuts indiqueraient qu'elle a pour objet de venir en aide par tous les moyens aux veuves et aux orphelins? (Question n° 14690 du 1^{er} mars 1917). Réponse: La loi du 30 mai 1916 a étendu la capacité des œu-

(1) Déclaration du président de la Commission Sénat, 1^{re} séance du 23 mai 1916, *Journal Officiel*, Débats parlementaires, Sénat, p. 420.

vres de guerre constituées sous forme d'associations en leur permettant de se créer des ressources extraordinaires en dehors de celles prévues par l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901, notamment en faisant appel à la générosité publique. Mais elle n'a pas modifié le régime des associations reconnues d'utilité publique. Il en résulte que si les œuvres et associations autorisées conformément à la loi du 30 mai 1916 peuvent recevoir des subventions et des dons sans limite de valeur, seules les associations qui ont pu obtenir la reconnaissance d'utilité publique pourront bénéficier de donations et de legs par application de l'article 910 du Code civil et des lois des 4 février et 1^{er} juillet 1901 » (1).

Bien qu'elle ait amélioré la condition juridique de certaines associations en étendant leur capacité, la loi du 30 mai 1916 a employé un procédé critiquable en obligeant des œuvres charitables à obtenir une autorisation administrative. Cette condition est de nature à gêner des initiatives qui demanderaient des encouragements; elle peut contrarier de généreux desseins. Et qu'on ne dise pas que cette réglementation ne s'applique pas à la bienfaisance, mais seulement à l'appel à la générosité publique; une telle distinction est purement théorique, car il est évident que les libéralités constituent l'aliment nécessaire des œuvres charitables.

Non seulement le régime de l'autorisation admi-

(1) *Journal Officiel* du 30 mars 1917, Chambre, Débats parlementaires, p. 948.

nistrative s'accorde mal avec le développement de la bienfaisance privée, mais encore il est contraire à l'esprit de liberté qui doit inspirer le droit des associations en général. C'est en effet un moyen exceptionnel dont la loi du 30 mai 1916 fait une sorte de droit commun ; aussi, à ce point de vue, appelle-t-elle les mêmes critiques que la pratique administrative qui tend à généraliser la reconnaissance d'utilité publique et par là à en fausser la notion.

Ces inconvénients auraient été évités si l'on s'était borné à exiger des œuvres charitables de guerre une déclaration, en s'inspirant d'une proposition de loi de MM. les députés Landry, Breton et Honorat, dont l'article 2 était ainsi conçu : « Dans les huit jours au plus tard qui suivent la création de l'œuvre, le fondateur ou le président est tenu d'en faire la déclaration à la mairie. Cette déclaration indique le siège de l'œuvre, ses ressources et son but. Il en est donné récépissé. Toute modification du siège ou du but de l'œuvre doit faire, dans le même délai de huitaine, l'objet d'une déclaration nouvelle. Le maire donne, dans les huit jours, avis au préfet de la déclaration reçue par lui ». La commission de la Chambre des députés a écarté cette proposition. Le rapport fait au nom de la commission chargée de l'examiner reproche à cette proposition de dégager « les associations déclarées des règles restrictives que le législateur de 1901, pour des raisons diverses leur a imposées. Toutes les associations à but plus ou moins charitable — et l'immense majorité des associations sont fondées dans

un tel but — vont profiter de la nouvelle disposition pour obtenir un avantage que la loi considère comme extrêmement important et qu'elle n'a octroyé que sous des conditions spéciales à un nombre relativement restreint de groupements, les associations reconnues d'utilité publique. Il en résulte qu'un des principes de notre droit public et une des dispositions fondamentales de notre régime légal des associations se trouveraient modifiés, ce qui n'irait pas sans danger » (*Journal officiel*, 1916, documents parlementaires, Chambre, annexe n° 1573, p. 1392). L'objection ne paraît pas décisive. Il est vrai qu'une importante correction aurait été apportée à la loi du 1^{er} juillet 1901; mais puisque celle-ci était jugée inapplicable en fait en matière d'acquisitions à titre gratuit et qu'on reconnaissait la nécessité de les régulariser par un texte nouveau, il eut été plus équitable de consacrer le principe de la déclaration que de généraliser le système exceptionnel de l'autorisation administrative. Et ce régime de la déclaration, d'ailleurs parfaitement compatible avec l'institution d'un contrôle des œuvres de guerre aurait eu l'avantage d'étendre le droit commun du statut des associations.

D'autre part, si l'on juge la loi du 30 mai 1916 d'après ses résultats, on peut rapprocher son application de l'effet de la prescription de la loi du 1^{er} juillet 1901 qui refuse aux associations non reconnues d'utilité publique le droit de recevoir des libéralités. L'obligation d'obtenir l'autorisation administrative a eu un sort analogue; elle a été très sou-

vent violée. Il résulte en effet d'un rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales chargé d'examiner un nouveau projet tendant à modifier la loi du 30 mai 1916, que des associations « quoique non autorisées persistent à faire appel à la générosité publique » ; « des œuvres ont pu, après avoir été l'objet d'un arrêté prononçant le rejet de leur demande d'autorisation, continuer à fonctionner et à faire appel à la générosité publique par des moyens détournés » (*Journal officiel*, Documents parlementaires, Chambre, session ordinaire 1918, annexe n° 4402).

Néanmoins, comme cette loi supprime, en ce qui concerne certaines œuvres, l'incapacité de recevoir des libéralités, il en résulte qu'il s'est fait un progrès dans la condition légale des associations à but charitable.

CHAPITRE IV

RÉGIME FISCAL DES ASSOCIATIONS A BUT CHARITABLE

Les associations à but charitable peuvent être assujetties d'une part à des taxes spéciales aux collectivités, et en outre à des contributions qui atteignent les individus.

Section I. — TAXES SPÉCIALES AUX COLLECTIVITÉS

§ 1. — *Taxe particulière sur les cercles et associations*

Au premier abord, il peut paraître singulier que le fisc mette sur le même pied les œuvres charitables et les cercles. Ceux-ci sans doute sont de véritables associations, car leur but est « autre que de partager des bénéfices », mais comme ils ne recherchent que des avantages pour leurs adhérents, ils constituent le type de l'association à but intéressé. Aussi un correctif important est-il apporté à la taxation par l'exemption des associations de bienfaisance dont les réunions ne sont pas quotidiennes (art. 9, § 2 la loi du 16 septembre 1871). Le lé-

gislateur a pensé qu'à la faveur de réunions quotidiennes elles en viendraient peut-être à se transformer en cercles, et dans ce cas il les taxe comme tels. Ce texte permet à la plupart des associations à but charitable d'échapper au moins en fait à cette taxe.

Son assiette est constituée à la fois d'après le montant des cotisations, y compris les droits d'entrée et les sommes dont le paiement est imposé aux membres de l'association par les statuts, et d'après le montant de la valeur locative des bâtiments, locaux et emplacements affectés à l'usage de l'œuvre (loi du 8 août 1890, art. 33).

Cette taxe est perçue comme les contributions directes, au moyen de rôles nominatifs rendus exécutoires par le préfet. Une déclaration faite à la mairie chaque année par les gérants, secrétaires ou trésoriers, doit indiquer : 1° le nombre des membres, le temps pendant lequel ils ont fait partie de l'association pendant l'année précédente, le montant des cotisations et droits d'entrée ; 2° les bâtiments, locaux et emplacements affectés à l'usage de l'association durant l'année précédente (décret du 30 décembre 1890, article premier). Il est délivré récépissé de cette déclaration. La vérification de la déclaration, est faite par les agents des contributions directes. L'association peut produire à l'appui ses livres, comptes et autres documents (décret du 30 décembre 1890, art. premier).

Il n'est pas nécessaire, pour que la taxe soit due, que l'association possède la capacité juridique. Un

groupement non déclaré serait passible de l'impôt, si ses réunions étaient quotidiennes. Un pareil cas est à peu près dépourvu d'intérêt pratique. Quant aux associations reconnues d'utilité publique, ou déclarées, elles ont constitué un dossier comprenant notamment un état descriptif du local et des immeubles acquis avec l'indication des prix d'acquisition ou d'aliénation, qui fournit des renseignements utiles au contrôle de l'administration des contributions directes. Celle-ci, d'ailleurs, n'a pas le droit d'exiger au siège des associations à but charitable la communication des documents qui y sont déposés.

§ 2. — *Taxe de mainmorte*

Autre taxe assimilée aux contributions directes, et partant soumise à un même mode de perception, la taxe sur les biens de mainmorte frappe l'association à but charitable lorsqu'elle est propriétaire en son propre nom d'immeubles passibles de la contribution foncière, et l'on sait que déclarée ou reconnue elle a le droit d'en posséder selon les besoins de son fonctionnement.

Cet impôt se calcule à raison d'un certain nombre de centimes par franc du principal de la contribution foncière.

Le taux varie selon que l'association à but charitable a été reconnue d'utilité publique ou qu'elle est simplement déclarée, ainsi qu'il résulte de l'article 6 de la loi du 29 juin 1918, ainsi conçu : « A partir

du 1^{er} janvier 1918, la taxe annuelle représentative des droits de transmission entre vifs et par décès, établie en vertu de la loi du 20 février 1849 (art. 1), modifiée par les lois du 31 mars 1903 (art. 2), du 26 décembre 1908 (art. 3) et du 30 juillet 1913 (art. 2) sera calculée à raison de deux cent soixante centimes par franc du principal de la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties. Toutefois ce taux sera réduit à cent soixante-dix centimes par franc en ce qui concerne : 1° les biens appartenant aux départements, communes et établissements publics d'assistance et de bienfaisance visés par l'article 2 de la loi du 10 juillet 1913, ainsi qu'aux sociétés, fondations et offices d'habitation à bon marché constitués conformément aux lois des 12 avril 1906, 10 avril 1908 et 23 décembre 1912 ; 2° les biens appartenant à des établissements d'utilité publique dont les ressources sont exclusivement affectées à des œuvres d'assistance et de bienfaisance et en tant seulement que ces biens ont été affectés et continuent d'être affectés réellement à ces œuvres ». Ainsi les associations à but charitable reconnues d'utilité publique paient la taxe de mainmorte à raison de cent soixante-dix centimes par franc du principal de la contribution foncière ; et pour les associations déclarées, le taux de l'impôt est de deux cent soixante centimes.

Section II. — IMPOTS DIVERS

En fait de contributions dont les associations de bienfaisance peuvent être redevables au même titre que des particuliers, il y a divers impôts cédulaires établis par la loi du 31 juillet 1917, ainsi que des anciennes contributions qui supprimées en tant qu'impôts d'Etat, continuent à être recouvrées comme centimes départementaux et communaux. Le droit des pauvres et quelques impôts indirects intéressent aussi les associations à but charitable. L'exposé d'une législation qui ne leur est pas spéciale ne rentre pas dans le sujet de la présente étude; il y a lieu cependant d'indiquer quelle est leur situation à l'égard de la contribution mobilière, de l'impôt des patentes, des taxes sur les spectacles et des droits de timbre, d'enregistrement et de mutation.

§ 1. — *Contribution mobilière*

Les locaux meublés dont disposent les établissements charitables et affectés soit à l'exercice de la bienfaisance, soit à l'administration de ces œuvres sont-ils imposables à la contribution mobilière?

Le conseil d'Etat décidait que tous les locaux meublés destinés à être occupés sous une forme quelconque, soit par une personne physique, soit

par une collectivité, constituent en principe des locaux d'habitation personnelle, au sens de la loi du 21 avril 1832. Après s'être prononcé dans un sens différent (26 juillet 1905, journal *Le Nouvelliste de Lyon*, Lebon, p. 669), il est revenu à sa jurisprudence traditionnelle par l'arrêt du 1^{er} juin 1906 (journal *L'Echo de Fourvières*, Lebon, p. 559) : « Considérant qu'aux termes des articles 13 et 17 de la loi du 21 avril 1832, la contribution mobilière est due pour toute habitation meublée affectée à l'habitation personnelle sans qu'aucune distinction soit faite entre le cas où les locaux sont affectés au service d'un individu et celui où ils sont destinés à l'usage d'une collectivité...; que les locaux à raison desquels la société du journal *l'Echo de Fourvières* a été imposée à la contribution mobilière sont meublés et affectés à l'usage de la société du journal; que, dans les conditions où ils sont occupés, ils doivent être considérés comme servant à l'habitation personnelle au sens de l'article 17 de la loi du 21 avril 1832... » Il résulte de cette jurisprudence que les œuvres charitables sont imposables à la contribution mobilière; c'est d'ailleurs ce qui a été jugé à l'égard d'une société de secours aux blessés militaires, à raison de deux locaux affectés l'un aux réunions du conseil d'administration, l'autre à un dispensaire public (conseil d'Etat, 26 juin 1914, Société de secours aux blessés militaires des armées de terre et de mer, Lebon, p. 780).

§ 2. — *Impôt des patentes*

L'impôt des patentes se proposant d'atteindre les revenus produits par le travail, les bénéfices résultant de l'exercice d'une profession, d'une industrie ou d'un commerce, il peut paraître étonnant au premier abord qu'il soit applicable à des associations qui poursuivent un but charitable. La question s'est posée cependant, à propos de diverses œuvres qui perçoivent une rémunération des personnes qu'elles recueillent ou utilisent leur main-d'œuvre ; la jurisprudence la résout d'après le mode de fonctionnement de ces œuvres.

Pour être exemptes de la patente, elles doivent remplir une double condition. D'abord, il faut que leur but soit exclusivement charitable, qu'on n'ait relevé à leur charge « aucun fait de nature à être envisagé comme étranger au but charitable de l'œuvre » (conseil d'Etat, 16 février 1900, dame Jackson, Lebon, p. 139). D'autre part, si elles retirent un produit de leurs opérations, le caractère charitable ne doit pas en être altéré. L'exemption de patente suppose que la rémunération perçue est insuffisante pour couvrir les frais et que ces œuvres ne peuvent faire face à leurs dépenses qu'à l'aide de souscriptions et de dons volontaires. Les diverses décisions rendues en cette matière sont très explicites ; elles visent par exemple une association de bienfaisance qui, dans des établissements dits four-

neaux économiques, vend des aliments au-dessous de leur valeur réelle, opération se soldant chaque année par une perte couverte au moyen de souscriptions et de subventions (conseil d'Etat, 19 mai 1882, Lebon, p. 504), l'œuvre charitable dite des Arts de la femme qui servant d'intermédiaire pour la vente d'objets qui lui sont confiés opère un prélèvement de dix pour cent sur leurs prix, étant donné que « ce prélèvement est notablement insuffisant pour couvrir les frais d'administration et que c'est avec le produit des cotisations que le surplus des dépenses est acquitté », dit l'arrêt du 16 février 1900 précité. La jurisprudence n'a pas varié depuis lors; à propos de diverses œuvres elle a consacré la même doctrine d'après laquelle l'association dont le fonctionnement en harmonie avec le but charitable est exclusif de toute recherche de bénéfices « ne peut être regardée comme exerçant un commerce dans le sens des dispositions de la loi du 15 juillet 1880 et que, par suite, il y a lieu de lui accorder décharge de la contribution des patentes ».

Ces règles sont assurément très judicieuses, car elles tendent à exonérer les associations de bienfaisance d'un impôt dont la nature est incompatible avec leur activité. Seulement, une difficulté peut se présenter, en ce qui concerne les associations simplement déclarées. Si leur fonctionnement leur procure une rémunération, elles sont obligées de prouver, pour obtenir l'exemption de la patente, que d'autres ressources leur sont nécessaires pour subsister. Et comme les cotisations de leurs membres

ou les subventions administratives sont en général insuffisantes pour les faire vivre, elles sont amenées à faire état des dons et souscriptions de la charité privée qui constituent leur aliment ordinaire. Mais alors, si, comme il est juste, on les exempte de la patente, on reconnaît de la sorte que le principe de la loi du 1^{er} juillet 1901 qui interdit aux associations non reconnues de recevoir à titre gratuit est resté lettre morte ; au contraire, leur fait-on une stricte application de ce principe restrictif de capacité ? En pareil cas, l'œuvre charitable se voit taxée, contrairement à l'équité. Ainsi la prohibition des libéralités en faveur des associations déclarées est de nature à entraîner à leur sujet une fâcheuse conséquence pour leur situation fiscale.

§ 3. — *Droit des pauvres*

La bienfaisance est ingénieuse pour se procurer des ressources. Il n'est pas rare que des associations ou des particuliers organisent des spectacles au profit d'une œuvre charitable. Le droit des pauvres est-il dû dans ce cas ?

On sait que c'est une taxe assimilée aux contributions directes, qui fait l'objet d'un rôle rendu exécutoire par le préfet. Le taux est du quart de la recette brute pour tous les spectacles offerts accidentellement au public, du dixième en sus du prix des billets pour les spectacles quotidiens ou semi-quotidiens, et de cinq pour cent de la recette brute pour

les concerts non quotidiens donnés par des artistes à leur profit. La taxe est perçue au profit des bureaux de bienfaisance et établissements hospitaliers de la commune.

D'après une jurisprudence constante, le droit des pauvres est dû, alors même que le spectacle aurait un but de bienfaisance; les textes, dit un arrêt du conseil d'Etat du 27 juillet 1883, Viénot (Lebon, p. 699) « ne font aucune distinction entre les spectacles ou bals entrepris par spéculation ou ceux qui sont organisés dans un but philanthropique ». Il suffit que le spectacle soit payant; ainsi a-t-il été jugé qu'un concert organisé au profit d'une œuvre de bienfaisance est soumis au droit des pauvres, alors qu'il ne serait pas public en ce sens que l'on ne pourrait y être admis que sur la présentation de lettres d'invitation personnelles, si ces lettres, remises en blanc par le comité à des dames patronnesses sont délivrées contre argent par celles-ci à un grand nombre de personnes. Il a même été décidé qu'un concert donné par des artistes au profit d'une œuvre de bienfaisance ne bénéficiait pas de la réduction à cinq pour cent de la recette brute, accordée par l'article 23 de la loi du 3 août 1875; elle ne vise que les concerts organisés par des artistes ou associations d'artistes à leur profit (conseil d'Etat, 20 novembre 1885, bureau de bienfaisance de Saint-Servan, Lebon, p. 855 et la note).

D'autre part le comité d'organisation d'une fête de bienfaisance ne peut se prévaloir pour demander la réduction du droit des pauvres, de ce qu'il a

lui-même prélevé une certaine somme sur la recette et en a fait la distribution aux indigents (conseil d'Etat, 2 février 1900, Marzelles, Lebon, p. 84). Cette taxe est un impôt « à la charge de la charité privée au profit de la charité officielle, à la charge des œuvres sociales privées au profit des œuvres officielles... Alors que d'ordinaire les entreprises privées d'intérêt public sont subventionnées par l'administration, ici ce sont elles qui subventionnent » (1).

Il est intéressant de savoir pourquoi les associations à but charitable et les fêtes de bienfaisance ne sont pas exemptes du droit des pauvres. D'après l'administration, l'impôt est prélevé sur les spectateurs, abstraction faite de l'idée qui a présidé à l'organisation de ces spectacles; cette taxe frappe non point l'industriel qui dirige un théâtre ou organise des fêtes, mais les spectateurs ou les personnes qui, moyennant paiement, viennent chercher une distraction ou un amusement dans une réunion ouverte au public; ce qui est imposé c'est le plaisir, non l'industrie. Dès lors, le mobile qui a fait agir les organisateurs importe peu au point de vue de l'existence du droit. Cette opinion sur la base du droit des pauvres est très critiquable. Il est préférable de regarder cette taxe comme une contribution qui frappe le revenu d'une catégorie d'industries, le produit des entreprises de spectacles.

(1) Maurice Hauriou. Note dans Sirey, 1905, 3, 65, sous Conseil d'Etat, 27 juillet 1904, Liot.

En définitive, on ne voit pas à quel titre un impôt est prélevé sur la charité privée au profit des établissements publics de bienfaisance. On reconnaît que les services publics d'assistance ont besoin de l'aide des œuvres charitables privées ; pourquoi porter atteinte à la liberté de celles-ci pour un motif tiré de considérations pécuniaires ? Aussi peut-on conclure que la jurisprudence aurait dû exempter du droit des pauvres les œuvres privées d'intérêt public. Et nous pensons que les associations à but charitable sont de ce nombre. Ces œuvres d'intérêt public « au lieu de les entraver, l'administration devrait les aider, dit M. Hauriou (1). Si le conseil d'Etat le voulait bien, il trouverait un texte à invoquer pour justifier l'exemption. Le décret du 9 décembre 1809, qui a rendus permanents les droits institués d'une façon temporaire par les lois de l'an V, et qui, par conséquent, a dans la matière une grosse importance, dit ceci dans son article 4 : « Les représentations gratuites et à bénéfice seront au surplus exemptes des droits mentionnés aux articles qui précèdent ». Et sans doute, on sait bien que les représentations à *bénéfice* sont celles données au profit des artistes de la troupe. Mais serait-ce un effort bien considérable d'interprétation que d'y faire rentrer celles données au bénéfice d'une œuvre comme un patronage, où après tout, ce sont les jeunes gens du patronage qui jouent ?

(1) Maurice Hauriou. Note dans Sirey, 1905, 3, 65, sous Conseil d'Etat, 27 juillet 1904, Liot.

Ne sont-ils pas les artistes de la troupe ? Il y aurait lieu aussi à approfondir plus qu'on ne l'a fait jusqu'ici la question de savoir sur qui est levé le droit des pauvres. Est-ce sur les spectateurs, est-ce sur l'entreprise théâtrale ? Si c'est sur les spectateurs, comme on le prétend généralement, pourquoi notre article 4 du décret de 1809 exempte-t-il les représentations à bénéfice ? Les spectateurs comptent y prendre leur plaisir autant et plus qu'aux autres représentations. C'est donc sur l'entreprise théâtrale que le droit est levé ; car c'est l'entreprise théâtrale qui est visiblement dégrevée dans les représentations à bénéfice ; d'ailleurs en fait c'est sur l'entreprise théâtrale que l'impôt est perçu, et jamais, quelle qu'ait été l'intention des textes, les spectateurs ne se sont aperçus qu'ils fussent les contribuables ; il serait temps d'admettre que l'impôt est assis en réalité sur ceux entre les mains de qui il est perçu, et par suite est assis sur les entreprises de fêtes payantes. Or, dans les séances récréatives de patronage comme dans les fêtes de bienfaisance, il n'y a pas d'entreprise au sens lucratif du mot, et, par conséquent, il ne devrait pas y avoir taxation. Nous proposerions l'exemption de l'impôt toutes les fois qu'en présence d'une organisation de fêtes ou de récréations quelconques on pourrait dire : cette organisation est au profit d'une œuvre et non pas d'une entreprise ». La doctrine exposée par M. Hauriou le démontre nettement ; il serait légitime que les associations à but charitable ne soient pas passibles du droit des pauvres.

Il y a lieu, d'ailleurs, de remarquer que l'article 13 d'une loi du budget, du 30 décembre 1916, qui institue « sur le prix des places de théâtre, concerts, cinématographes et autres lieux de spectacle une taxe spéciale » dispose que cette taxe « ne s'applique pas aux représentations organisées au profit des œuvres de bienfaisance autorisées par arrêté du ministre de l'Intérieur ». Il s'agit d'un impôt distinct du droit des pauvres, perçu au profit de l'Etat, et dont le recouvrement « est poursuivi comme en matière de contributions indirectes », dit le décret du 15 janvier 1917 (art. 8). Si donc d'Etat, à un moment où les pressants besoins du Trésor l'obligent à se procurer des ressources considérables, juge à propos d'établir une exemption en faveur d'une catégorie d'œuvres charitables, il serait équitable que les établissements publics de bienfaisance ne percussent pas le droit des pauvres lorsque les spectacles sont organisés au profit des associations dont le but charitable est certain.

§ 4. — *Droits de timbre et d'enregistrement*

Lorsque l'association est constatée par écrit, cet acte doit être inscrit sur papier timbré (loi du 13 brumaire, an VII, article 1 et 12).

Sont également soumis à cet impôt du timbre, la déclaration souscrite par l'association qui veut jouir de la capacité juridique, les deux exemplaires des statuts, les pièces annexées, les déclarations

des changements survenus dans l'administration ou la direction de l'œuvre, ainsi que des modifications apportées aux statuts. Il en est de même des récépissés que l'administration délivre de ces pièces.

Quant à l'enregistrement, l'acte d'association y est assujetti en vertu de l'article 12 de la loi du budget du 29 juin 1918 qui est ainsi conçu : « Doivent être enregistrés dans le délai de trois mois à compter de leur date tous les actes sous seings privés, constatant des conventions synallagmatiques, autres que ceux visés par l'article 22 de la loi du 11 juin 1859, qui ne sont pas assujettis par des lois existantes à l'enregistrement dans un délai déterminé ». Le contrat d'association étant aux termes de la loi du 1^{er} juillet 1901 la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun leurs connaissances ou leur activité, a un caractère synallagmatique, et en conséquence, l'acte qui le constate doit être enregistré.

§ 5. — *Droits de mutation*

Les donations et legs que les associations à but charitable reconnues d'utilité publique peuvent recevoir sont soumis à un droit de mutation dont le taux est d'un grand intérêt pour ces œuvres, parce qu'il peut mettre obstacle à des libéralités qui constituent des ressources indispensables pour la bien-

faisance. L'article 19 de la loi du 25 février 1901 dispose que « sont soumis à un droit de neuf francs pour cent francs (9 pour 100) sans addition de décimes, les dons et legs faits aux départements et aux communes, en tant qu'ils sont affectés par la volonté expresse du donateur à des œuvres d'assistance, ainsi que les dons et legs faits aux établissements publics charitables et hospitaliers, aux sociétés de secours mutuels et à toutes autres sociétés reconnues d'utilité publique dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance. Il sera statué sur le caractère de bienfaisance de la disposition par le décret rendu en conseil d'Etat ou l'arrêté préfectoral qui en autorisera l'acceptation ». Le droit de mutation applicable aux dons et legs faits aux établissements de bienfaisance était auparavant de 11 fr. 25 pour 100. L'origine de la disposition de l'article 19 de la loi du 25 février 1901 qui fixe ce taux à neuf pour cent a pour origine une pétition émanant d'une commission d'initiative présidée par M. Jules Simon. Dans la séance de la Commission du Sénat du 28 février 1896, « il a montré dans la charité privée l'auxiliaire indispensable de la charité publique. L'énormité du droit en ralentira l'essor et sera un obstacle aux dons et legs qui l'alimentent. Or, entraver la bienfaisance, n'est-ce pas aggraver la misère? Le Trésor lui-même finalement n'y perdra-t-il pas par la diminution, sinon par la disparition de la matière imposable? Et, à un autre point de vue, les charges de l'Etat n'en seront-elles pas augmentées?... Pourquoi réserver

aux établissements publics seuls un traitement de faveur? Suppose-t-on que leurs services sont préférables? Tous ceux qui s'occupent de ces questions savent que les établissements privés peuvent soutenir la comparaison. Un sentiment de défiance contre eux ne serait pas justifié; ils sont sous la main de l'Etat par la déclaration d'utilité publique, qui est précédée d'un examen sérieux. Ils ne peuvent accepter les dons et legs qu'avec l'autorisation du conseil d'Etat, qui est le protecteur des familles et qui s'oppose à tout accroissement du patrimoine de ces établissements, dommageable à l'intérêt privé ou public. La mainmorte n'est donc pas à redouter. Avec un droit excessif au contraire, les libéralités iraient vers la mainmorte occulte » (1). Ainsi que le disait le rapporteur « qui pourrait contester les services rendus par ces sociétés qui se multiplient comme les formes de la misère humaine et dont le développement merveilleux fait honneur à notre temps? Il ne faut pas détourner d'elles, par un tarif trop élevé, le courant des libéralités dont elles vivent. Le sacrifice qui en résultera pour le Trésor sera peu considérable et on viendra en aide à des œuvres dignes d'encouragement » (2).

Le taux de faveur de neuf pour cent a été maintenu par l'article 16, paragraphe 2, de la loi du

(1) Rapport de M. Cordelet au Sénat, 1896, annexe n° 171, *Journal Officiel* du 10 septembre 1896, p. 303.

(2) Rapport de M. Cordelet, *J. O.*, 1896. Sénat annexe, n° 171.

budget du 31 décembre 1917, aux termes duquel « les dons et legs faits aux départements, communes, établissements publics ou d'utilité publique demeurent soumis, en ce qui concerne les droits d'enregistrement, aux tarifs édictés par les lois antérieures ». Rien n'est plus équitable que de réduire ainsi pour les associations à but charitable reconnues d'utilité publique le taux d'un impôt qui sur les successions et les donations est en principe très élevé.

D'une manière générale, d'ailleurs, au régime fiscal des œuvres charitables s'applique cette juste observation exprimée dans un rapport sur les motifs de la disposition sus-énoncée de cette loi du 31 décembre 1917. « Des droits peuvent être excessifs, non seulement en tant qu'ils imposent une charge trop lourde aux établissements qui sont tenus de les payer lorsqu'ils reçoivent des legs ou des dons, mais encore, et surtout, en tant qu'ils sont de nature à décourager ceux qui seraient tentés de léguer ou de donner » (1).

(1) Rapport de M. le député Landry, du 6 décembre 1917. (Annexe n° 4025, *J. O.* 22 janvier 1918, p. 1793.)

TROISIÈME PARTIE

DE LA RÉFORME DE LA CAPACITÉ JURIDIQUE DES ASSOCIATIONS A BUT CHARITABLE

C'est une question de justes mesures que celle de la capacité qu'il faut reconnaître aux associations à but charitable. L'harmonie sociale en effet a-t-on dit avec raison « ne consiste ni dans le sacrifice de l'individu à l'association ni dans le sacrifice de l'association à l'individu » (1).

D'un côté, il conviendrait, semble-t-il de libérer ces œuvres de certaines incapacités dont elles souffrent, sous l'influence d'une crainte excessive des biens de mainmorte. Il y aurait lieu, d'autre part, qu'un sage contrôle inspiré par le souci de l'intérêt public correspondit à cet accroissement de liberté.

(1) Van den Heuvel. *Op. cit.*, p. 328.

CHAPITRE PREMIER

LA BIENFAISANCE ET LA MAINMORTE

L'existence des biens de mainmorte est nécessaire à l'essor des œuvres charitables. Il y a d'ailleurs beaucoup d'exagérations dans la crainte de la mainmorte; d'autre part, les rigueurs déployées contre elle sont souvent inefficaces; au surplus, sous la pression des nécessités sociales et du développement du droit associationnel des lois ont commencé à la reconstituer.

Et d'abord les objections d'ordre social, économique, politique, que l'on a coutume d'élever contre elle ne sont pas décisives. Le patrimoine des familles, que l'on dit tant menacé par les dons et legs aux collectivités est protégé par les dispositions du Code civil sur les héritiers à réserve; aussi les concessions aux parents réclamants, que le conseil d'Etat impose souvent aux établissements bénéficiaires comme condition de l'autorisation d'accepter ces libéralités, sont-elles considérées comme des précautions inutiles par certains auteurs. D'après Hubert Valleroux « les biens dont la loi laisse l'entière disposition au propriétaire, ou parce qu'il n'a

pas de famille, ou parce que les parents ne sont pas assez proches pour avoir droit à une réserve, il doit être libre de les employer dans une vue désintéressée et utile. Il est notable qu'en Angleterre où la permission d'ériger des fondations est ancienne et concorde avec une entière liberté de disposer puisque la réserve y est inconnue, les mêmes plaintes ne se font pas entendre, par où l'on voit leur peu de fondement » (1).

Au point de vue économique, le fait que les biens de mainmorte sont soustraits aux transactions ne paraît pas dangereux à condition que l'œuvre charitable affecte toutes ses ressources à la poursuite de son but. En effet, dit M. Saleilles « si ces capitaux même accumulés, s'agissant de capitaux mobiliers, répondent à un but vraiment fécond, il n'y a plus, ni au point de vue social, ni au point de vue économique, aucun inconvénient à cet accroissement de fortune » (2). Quant à la gestion de ces biens, il est permis de contester qu'elle soit défectueuse, dit M. Donnedieu de Vabres « cela dépend, en tout cas, des administrateurs et la stabilité comme l'étendue de l'exploitation est favorable à la prospérité générale » (3). En ce qui concerne les

(1) Hubert Valleroux. Nouveau dictionnaire d'économie politique publié sous la direction de M. Léon Say et de M. Joseph Chailley, 1891, t. I. V^o. fondation, p. 1038.

(2) Raymond Saleilles. *Op. cit.*, p. 26.

(3) H. Donnedieu de Vabres. La condition des biens ecclésiastiques en face de la séparation des Eglises et de l'Etat, 1905, p. 178.

immeubles, M. Berthélemy pense que les associations « n'ont aucun intérêt à placer leurs capitaux en biens immobiliers. La défense de posséder des immeubles est une garantie contre l'extension de la mainmorte sans être une gêne pour les associations » (1). Cette règle, nous paraît trop absolue, car « il y a des cas, ainsi que le remarque M. Hébrard de Villeneuve, où un immeuble productif de revenus annexé à une œuvre de bienfaisance peut indirectement servir au développement de l'œuvre » (2). Dira-t-on que les biens de mainmorte des œuvres charitables pourraient menacer la sécurité de l'Etat? Mais la possibilité d'un abus n'autorise pas l'Etat à leur refuser les facultés nécessaires à la poursuite de leur but. D'ailleurs, la fortune des associations n'est pas la seule à présenter des inconvénients d'ordre politique. On a parlé d'une mainmorte des sociétés anonymes « ces vastes *latifundia* » et même l'on a pu dénoncer le péril qui résulterait d'une « mainmorte individuelle » (3). Peut-être les craintes du danger politique de la mainmorte des institutions charitables dissimulent-

(1) Berthélemy. Le Musée social, année 1911, annales, p. 335.

(2) Hébrard de Villeneuve. Régime légal et fiscal des associations de bienfaisance (Compte rendu des séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques 1914, p. 405).

(3) Voir *Journal Officiel* du 29 mars 1901. (Chambre des députés, séance du 28 mars 1901), page 999 et suivantes.

elles une hostilité contre les initiatives privées elles-mêmes, conception qui serait inadmissible; leur utilité sociale étant manifeste. Et en admettant qu'il se présenterait des cas particuliers où il y aurait lieu d'agir « il n'y a pas de bonne raison pour priver les associations du droit d'acquérir des ressources aussi larges que possible » (1).

En droit, les craintes de la mainmorte s'expliquent donc difficilement. En fait, les restrictions qu'elles ont inspirées ont été souvent inefficaces. Nous avons dit à propos des incapacités qui frappent les associations déclarées que les groupements charitables devaient une partie notable de leurs ressources à des libéralités illégales. Une association veut-elle posséder à son début un fonds social, veut-elle acquérir des immeubles de rapport? elle le peut en se dissimulant sous la forme d'une société. Ce procédé, en effet, auquel on avait recours avant la loi de 1901, est encore employé aujourd'hui. Alors que depuis cette loi, dit M. Saleilles, « la plupart des œuvres de fondation collective pourraient prendre la forme ouverte et légale, l'habitude reste acquise; elles continuent à se couvrir du nom et des formes juridiques de la société. Ce n'est pas seulement par le fait du mouvement acquis. La cause en est plus profonde. Elle en est dans les insuffisances radicales de notre loi de 1901 » (2). Ainsi que le remarque le même auteur « on ne vou-

(1) Nast. Le Musée social, année 1911, Annales, p. 283.

(2) Raymond Saleilles, *op. cit.*, p. 17.

lait pas de la mainmorte ouverte et contrôlable, et l'on créait la mainmorte dissimulée et insaisissable, la seule vraiment dangereuse moins peut-être par son objet que par ses procédés de dissimulation » (1).

D'autre part, des brèches importantes qui ont été faites à la prohibition de la mainmorte font apparaître l'exagération des restrictions imposées à la capacité des associations à but charitable déclarées.

Ainsi, sous réserve de l'autorisation administrative, les sociétés de secours mutuels déclarées peuvent recevoir des dons et legs mobiliers ; et si elles ont fait approuver leurs statuts par arrêté ministériel elles sont habiles à recueillir des libéralités immobilières. Cette approbation étant de droit lorsqu'elles fournissent les justifications exigées par la loi, il est facile aux sociétés de secours mutuels de posséder une capacité plus étendue que celle des établissements d'utilité publique.

En ce qui concerne la possession d'immeubles productifs de revenus, interdite aux associations par la loi du 1^{er} juillet 1901, le paragraphe 2 de l'article 11 de cette loi a été complété par l'article 2 de la loi du 2 juillet 1913 qui dispose que les associations reconnues d'utilité publique « peuvent acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit, des bois, forêts, ou terrains à boiser ». La propriété forestière, comme le remarque M. Gide peut offrir un genre de placement avantageux aux institutions d'assistance

(1) Raymond Saleilles, *op. cit.*, p. 16.

associations et fondations. « Si, en effet, dit-il, la forêt est d'un faible rendement ou d'un rendement à trop longue échéance entre les mains d'un individu, il n'en est pas de même entre les mains d'une personne juridique qui n'a pas à compter avec le temps. Pour elle, au contraire, le placement peut devenir excellent et rapporter, au bout de cinquante ans et même de vingt et un ans, cinq ou dix fois plus que la rente sur l'Etat, sans compter que celle-ci est sujette à la conversion quant au revenu, et à beaucoup d'aléa quant au capital, tandis que la plus-value de la forêt est presque certaine » (1). Mais cette faculté ayant été refusée aux associations déclarées, la plupart des œuvres charitables ne peuvent bénéficier de cette heureuse innovation.

On sait combien gravement a été modifié le principe de la loi de 1901 en matière d'acquisitions à titre gratuit par la loi du 30 mai 1916, caractéristique de l'évolution du droit en cette matière.

Non seulement le législateur a permis des libéralités au profit de certaines œuvres de bienfaisance en leur reconnaissant la capacité de recevoir, mais encore il a permis à la femme mariée de disposer en faveur des œuvres d'assistance de ses biens dotaux, ainsi que des produits de son travail personnel. A cet effet, un loi du 19 mars 1919 dispose :

Article premier. — L'article 1556 du Code civil est ainsi complété :

(1) Charles Gide. *Op. cit.*, p. 640.

« Lorsque la femme est âgée de plus de quarante-cinq ans et que les époux n'ont ni enfants, ni descendants vivants, elle peut, avec l'autorisation de son mari et celle de justice, donner ses biens dotaux pour des œuvres d'assistance et de bienfaisance publiques ou privées, ou pour des œuvres ayant plus spécialement pour objet le développement de la natalité, la protection de l'enfance et des orphelins de guerre. Dans le cas où le mari refuse son autorisation, celle de justice permettra à la femme de passer outre, mais alors la jouissance des biens donnés restera au mari ».

Article 2. — L'article premier de la loi du 13 juillet 1907 sera complété d'un quatrième alinéa ainsi conçu :

« La femme qui n'a pas d'enfants ni de descendants et qui est âgée de plus de quarante-cinq ans, pourra sans l'autorisation de son mari disposer des biens par elle acquis, en faveur des œuvres d'assistance publiques ou privées et des œuvres ayant plus spécialement pour objet le développement de la natalité et la protection de l'enfance et des orphelins de la guerre ».

On le voit, le législateur a reconnu qu'il était utile de faire une place à la mainmorte dans notre droit. A ce point de vue, l'amélioration du statut des associations à but charitable serait un progrès considérable. Il y a lieu de penser que « la générosité de nos contemporains en faveur des associations charitables, d'éducation ou scientifiques, a plus besoin d'être excitée qu'elle retenue ; il n'y a pas à crain-

dre que la mesure soit passée en ce sens. Et, pour le dire en passant, prétendre limiter l'avoir de ces associations aux seules cotisations de leurs membres, ou aux aumônes journalières, en prohibant les plus grands dons, les legs, et enfin toute fortune assise et établie, c'est les vouloir mettre souvent en pénible situation. Les cotisations peuvent être très variables, les dons le sont plus encore, tandis que les besoins qu'il faut contenter sont assez constants; souvent même, lorsqu'il s'agit par exemple d'une société charitable, les besoins croîtront alors que diminueront les ressources » (1). Aussi convient-il de reconnaître dans une large mesure le droit de propriété aux associations de bienfaisance. C'est là une conséquence naturelle et de la liberté d'association et de l'utilité sociale des œuvres charitables. Mais cette réforme ne produirait pas tous ses bons effets si elle ne profitait qu'à une catégorie privilégiée. Donner à des associations toute la capacité désirable mais la subordonner à une reconnaissance d'utilité publique serait forger un droit exceptionnel; or c'est une règle générale qu'il faut établir. Il importe de « poser en principe, dit M. Donnedieu de Vabres, la libre formation de ces patrimoines collectifs par l'accumulation des libéralités particulières. Et ce principe nous paraît incontestable, si l'on reconnaît comme un droit naturel de l'homme celui de s'associer avec ses semblables et de mettre

(1) Hubert Valleroux. Nouveau dictionnaire d'économie politique, t. I, 1891, verbo, Association, p. 88.

en commun, dans un but désintéressé et altruiste une certaine quantité de ses biens » (1).

En conséquence, il nous paraît que les associations à but charitable déclarées devraient avoir le droit de recevoir des apports et des libéralités. Accessoirement, il y aurait lieu de supprimer toute limitation du taux de rachat des cotisations et de leur permettre de posséder des immeubles productifs de revenus et de bénéficier de donations avec réserve d'usufruit. Ces associations pourraient servir d'organes de fonctionnement à des fondations charitables qui seraient établies non plus par la grâce du gouvernement — un décret de reconnaissance d'utilité publique — mais directement par la volonté du bienfaiteur. Notons en passant que cette question a été étudiée par la Société d'études législatives. Au sujet des fondations, a écrit M. Planiol, « Nous nous croyons en progrès, et souvent nous sommes moins avancés que l'était le droit romain, avec un prêteur ayant le pouvoir de l'assouplir » (2). Il serait peut-être opportun que le statut de ces fondations fut réglé à l'occasion d'une réforme de la loi des associations, à raison de l'affinité existant entre elles.

(1) Donnedieu de Vabres. *Op. cit.*, p. 179.

(2) Marcel Planiol. *Traité élémentaire de droit civil*, 5^e éd., t. III, p. 867, note.

CHAPITRE II

LES ŒUVRES CHARITABLES ET LA TUTELLE ADMINISTRATIVE

Il appartient naturellement à l'Etat d'exercer un contrôle sur les personnes morales; pour elles comme pour les individus une liberté illimitée ne saurait être admise. L'Etat doit exercer son droit de surveillance dans un but d'ordre public pour éviter que les associations abusent de leur capacité.

Ce contrôle, quel doit-il être relativement à la question primordiale de la capacité de recevoir des libéralités?

Les uns demandent que les associations puissent acquérir à titre gratuit sans avoir besoin d'autorisation administrative. En ce sens, on fait valoir les avantages que présenterait cette grande liberté pour le droit des associations qui serait ainsi unifié par une réforme qui en même temps constituerait un pas très important dans la voie de l'unification du droit commun de l'association et de la société. La tutelle administrative serait sauvegardée par l'interdiction aux associations d'acquérir des biens qui ne seraient pas en rapport avec leur objet spécial.

En faveur du maintien de l'autorisation administrative, on invoque l'utilité de cette formalité pour contrôler plus efficacement l'accroissement du patrimoine des associations charitables, en vue de protéger les intérêts des familles et la situation économique du pays. C'est l'opinion de M. Hébard de Villeneuve. Il estime d'autre part qu'il n'y a pas lieu de mettre de suite sur un pied de complète égalité les associations déclarées et les établissements reconnus d'utilité publique, et que, pour les premières, on doit entourer de plus de précautions l'exercice du droit nouveau qu'on leur accorde. Les associations déclarées auraient le droit de recevoir comme les associations reconnues des libéralités, sous réserve de l'autorisation administrative. La différence de situation entre les deux catégories se traduirait par une tutelle plus étroite sur les associations déclarées. Sur ce point, la proposition de loi rédigée par M. Berthélemy, adoptée en 1911, par la Section des associations du Musée social présidée par M. Hébrard de Villeneuve était ainsi conçue :

« Article 2. — Les articles 5 et 7 de la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs sont modifiés ainsi qu'il suit :

» Article 5. — L'acceptation des dons et legs faits aux établissements reconnus d'utilité publique est autorisée par le préfet du département où est le siège de l'établissement.

» Toutefois si le préfet refusait l'autorisation, l'établissement pourrait s'adresser au gouverne-

ment qui déciderait sur l'acceptation ou le refus par décret en conseil d'Etat.

» Article 7. — Les dons et legs faits aux associations simplement déclarées ne peuvent être acceptés qu'avec l'autorisation du gouvernement donnée par décret en conseil d'Etat » (1).

Entre ces deux opinions prendre parti est chose fort délicate, non seulement parce qu'il est difficile de concilier la libre activité des associations avec le contrôle de l'Etat, mais encore parce que dans le domaine de la bienfaisance, l'initiative privée est de sa nature « très jalouse de son indépendance, très timide en face de l'administration »; elle a « une horreur instinctive de toutes les paperasseries » (2).

Quant au contrôle de l'Etat, il a été l'objet, en ce qui concerne les établissements de bienfaisance hospitalisant plus de cinq personnes, d'un projet de loi adopté par la Chambre des députés en 1912; d'après ce texte, la surveillance est exercée par des inspections et la fermeture des établissements peut être ordonnée par le conseil départemental de l'assistance publique et privée.

Les associations de bienfaisance en général ne peuvent être soumises qu'à un contrôle discret,

(1) Le Musée social, année 1911. Annales, p. 337.

(2) Lerolle. Discours à la Chambre des députés, 2^e séance du 26 juin 1912, *J. O.*, du 27 juin 1912, p. 1748.

prudent, loyal, sagement défini et délimité par la loi respectant l'indépendance de l'administration des institutions privées et se bornant à révéler les abus qu'il pourrait découvrir (1). Une réglementation tatillonne n'empêcherait pas les particuliers de faire la charité, mais elle aurait de la prise sur les œuvres de bienfaisance et risquerait de les étouffer. Comme le disait M. Mirman « ce serait assumer une bien lourde responsabilité que de travailler à organiser une trop étroite réglementation qui ne tendrait à rien moins qu'à détruire les œuvres de la bienfaisance privée et à décourager les initiatives individuelles. Il faudrait être aveuglé par le plus détestable parti pris pour ne point reconnaître que la bienfaisance privée joue un rôle nécessaire, qu'elle suscite une merveilleuse floraison d'initiatives généreuses et de dévouements que rien ne pourrait suppléer, qu'elle rend des services de premier ordre que, seule, elle peut rendre. A la variété infinie de la misère humaine, il faut opposer l'infinie variété de la bonté humaine » (2). Sans doute, remarque M. Hubert-Valleroux, les règles que fixe l'Etat à la propriété de mainmorte « ne peuvent être les mêmes que pour la propriété individuelle

(1) Paul Lerolle. Même discours. *J. O.*, du 27 juin 1912, p. 1748.

(2) Mirman. Cité par M. Jacques Piou, dans un discours à la Chambre des députés, 2^e séance du 26 juin 1912, *J. O.* du 27 juin 1912, p. 1760.

puisque sa nature est autre ». Mais « il ne faut pas que sous couleur de régler cette propriété il l'empêche de se former, ni que sous prétexte de tutelle, il l'opprime et la ruine; car les lois sont faites pour rendre la vie commode et les peuples heureux et non pour leur ôter leurs libertés naturelles, et d'autre part un tuteur, fut-il l'Etat, manque à son rôle quand il vexe et dépouille son pupille » (1).

Ces principes rappelés, notre opinion est que la capacité juridique des associations à but charitable doit être réglée en s'inspirant de l'une et de l'autre théorie indiquées plus haut et aussi en tenant compte des innovations utiles qui résultent de la loi du 30 mai 1916.

La loi de 1901 vaut par le courant de liberté qui l'anime, en ce qui touche les associations. Cet esprit de liberté se traduit par le principe de déclaration, qui consacre l'indépendance de l'établissement de l'association, sous la seule réserve d'une mesure de police dont l'effet est analogue à celui des actes de l'état civil pour les individus. La personnalité étendue dont les associations à but charitable ont besoin ne devrait pas être subordonnée à une autorisation administrative; celle-ci serait-elle une reconnaissance d'utilité publique; il est préférable que le contrôle de l'Etat se borne à exiger d'elles une déclaration.

Ce qu'il faut retenir de la loi du 30 mai 1916,

(1) Hubert Valleroux. Nouveau dictionnaire d'économie politique, t. II, 1892, V^o, mainmorte.

c'est le droit de faire appel à la générosité publique. Tel qu'il a été établi par ce texte, il conviendrait de l'étendre à toutes les œuvres de bienfaisance déclarées, non seulement parce qu'il est équitable de leur reconnaître cette aptitude, mais encore parce qu'il est impossible de les empêcher de recevoir des dons et des souscriptions, les faits se révoltant contre le droit en pareil cas.

Le principe de la surveillance administrative des établissements de bienfaisance, qui a inspiré le projet de loi adopté par la Chambre des députés en 1912, est justifié, mais leur fermeture devrait être entourée de garanties analogues à celles qu'a prévues la loi du 1^{er} juillet 1901 pour la dissolution des associations. Et dans le cas où le droit d'ordonner cette fermeture serait attribué à un conseil ou à une commission, il avait été proposé que cet organe comprit un élément judiciaire à côté des membres désignés par l'administration et des représentants des établissements de bienfaisance privés.

Pour les associations à but charitable, le contrôle administratif entraînerait, comme condition de leur capacité de recevoir librement des dons et des souscriptions, l'obligation de souscrire une déclaration et de faire connaître leurs statuts, les changements survenus dans leur direction ou administration ainsi que les modifications apportées aux statuts. Leurs acquisitions à titre gratuit donneraient lieu à une autorisation préalable de l'autorité administrative, mais seulement en ce qui concerne les donations et les legs. D'autre part, le fonctionnement

des œuvres charitables faisant appel à la générosité publique ferait l'objet d'une inspection, en vue de vérifier si les fonds recueillis ne sont pas détournés de leur but. Les sanctions seraient appliquées par l'autorité judiciaire.

Il y aurait de la sorte harmonie chez les groupements charitables entre leur capacité et leur but d'intérêt social. Des formalités administratives exagérées seraient plus funestes que les abus qu'elles se proposeraient d'enrayer, si elles décourageaient des créateurs d'œuvres qui, en général « ont cette belle simplicité qui va droit au but, livrée aux belles ardeurs de leur cœur charitable et effrayée des complications, inutiles à leurs yeux, qui sous prétexte d'organisation, gênent les projets que l'amour de ceux qui souffrent leur a fait entreprendre » (1). L'Etat a la haute mission, a dit M. Donnedieu de Vabres « de laisser agir les initiatives privées, de permettre l'éclosion des idées fortes, qui portent en elles des germes de vie » (2). Et « la bienfaisance, faisait observer Portalis, souffle comme elle veut et si elle veut, et si vous ne la laissez pas respirer librement, elle s'éteindra ou s'affaiblira dans la plupart de ceux qui sont disposés à l'exercer. Loin de prescrire des limites et des conditions imprudentes à la bienfaisance, il faut lui

(1) Paul Lerolle. Discours à la Chambre des députés, 1^{re} séance du 11 juin 1912, *J. O.* du 12 juin 1912, p. 1383.

(2) Donnedieu de Vabres. *Op. cit.*, p. 307.

ouvrir toutes les voies qu'il lui plaira de choisir pour s'étendre » (1). Cette forte parole n'a rien perdu de son actualité.

(1) Rapport de Portalis à l'empereur à la date du 16 avril 1806. (Revue pratique de droit français, 1879, p. 465).

BIBLIOGRAPHIE

- ANGLADE (Maurice). — De la sécularisation des biens du clergé sous la Révolution, 1901.
- BAULNY (De). — Des libéralités en faveur des établissements de bienfaisance non légalement reconnus. *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1859, t. XIV.
- BELOT. — Charité et sélection. Leçon professée au Collège libre des sciences sociales. *Morale sociale*, 1899.
- BENOIST, LE VAVASSEUR, CÉLIER, TAUDIÈRE. — Sociétés et associations.
- BLOCH (Camille). — L'assistance et l'Etat en France à la veille de la Révolution, 1908.
- CHARMONT. — Le droit et l'esprit démocratique.
- CLUNET (Edouard). — Les associations au point de vue historique et juridique.
- CROUZIL (Lucien). — La liberté d'association, 1907.
- DONNEDIEU DE VABRES. — La condition des biens ecclésiastiques en face de la séparation des Eglises et de l'Etat, 1905.
- DRIOUX (Joseph). — Etude économique et juridique sur les associations, 1884.
- Encyclopédie*. — Aux mots fondation et hôpital.

- ESMEIN (A.). — Cours élémentaire d'histoire du droit français, 1912.
- GEOUFFRE DE LAPRADELLE. — Des fondations, 1894.
- GIDE (Charles). — Cours d'économie politique, 3^e édition, 1913.
- HAURIU (Maurice). — Précis de droit administratif et de droit public, 8^e édition, 1914.
- HÉBRARD DE VILLENEUVE. — Régime légal et fiscal des associations de bienfaisance. Compte rendu des séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiq., 1914.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — Traité théorique et pratique d'économie politique, 5^e édition, 1910.
- L'Etat moderne et ses fonctions, 2^e éd., 1891.
- MARGUERIE. — Etude sur les libéralités faites aux établissements non reconnus. *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1878 nouvelle série, t. VII.
- Le Musée social*. — Annales, année 1911.
- PLANTOL (Marcel). — Traité élémentaire de droit civil, 5^e édition, t. III.
- SALEILLES (Raymond). — De la personnalité juridique; histoire et théories, 1910.
- STRAUSS (Paul). — Assistance sociale, 1901.
- TAINÉ (Hippolyte). — Les origines de la France contemporaine; l'ancien régime, 1876; la Révolution, t. I, 1878.
- TISSIER (Théodore). — Des libéralités en faveur des personnes morales; des dons et des legs aux établissements publics ou d'utilité publique, 1890.

VALLEROUX (Hubert). — Nouveau dictionnaire d'économie politique publié sous la direction de M. Léon Say et de M. Joseph Chailley, aux mots association et fondation, t. I, 1891.

VAN DEN HEUVEL. — De la situation légale des associations sans but lucratif en France et en Belgique, 2^e édition, 1884.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE	15
------------------	----

DEUXIÈME PARTIE

RÉGIME ACTUEL DES ASSOCIATIONS A BUT CHARITABLE.	51
CHAPITRE PREMIER. — La bienfaisance privée et la personnalité juridique	52
CHAPITRE II — Les associations à but charitable et la loi du 1 ^{er} juillet 1901	62
SECTION I. — Des associations non déclarées..	63
SECTION II. — Des associations déclarées	66
SECTION III. — Des associations reconnues d'utilité publique	85
CHAPITRE III. — Les associations à but chari- table et la loi du 30 mai 1916 relative aux œuvres de guerre qui font appel à la géné- rosité publique	90

	Pages
CHAPITRE IV. — Régime fiscal des associations à but charitable.....	100
SECTION I. — Taxes spéciales aux collectivités.	100
§ 1. — Taxe particulière sur les cercles et associations.....	100
§ 2. — Taxe de main-morte.....	102
SECTION II — Impôts divers.....	104
§ 1. — Contribution mobilière.....	104
§ 2. — Impôt des patentes.....	106
§ 3. — Droit des pauvres.....	108
§ 4. — Droit de timbre et d'enregistrement	113
§ 5. — Droit de mutation.....	114

TROISIÈME PARTIE

DE LA RÉFORME DE LA CAPACITÉ JURIDIQUE DES ASSO- CIATIONS A BUT CHARITABLE.....	119
CHAPITRE PREMIER. — La bienfaisance et la main-morte.....	121
CHAPITRE II — Les œuvres charitables et la tutelle administrative.....	130
BIBLIOGRAPHIE.....	139
TABLE DES MATIÈRES.....	143

Vu et approuvé	
Montpellier, le 3 juillet 1919.	Vu : Le Président de la Thèse
Vu : le Doyen,	Montpellier, le 3 juillet 1919.
BRÉMOND.	RICOL.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 10 septembre 1919.
Pour le Recteur,
L'Inspecteur d'Académie,
MARCHAND.

